

L'Évolution des Dépenses publiques en France depuis 1919

✱

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 24 Mai 1937, à 14 heures

PAR

Henry NETTRE

Président : M. ROGER PICARD, Professeur.

Suffragants { *M. NOGARO, Professeur.*
 { *M. AFTALION, Professeur.*

✱

LIBRAIRIE TECHNIQUE ET ÉCONOMIQUE

3, RUE SOUFFLOT, 3

PARIS

1937



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546312_0039

**L'Évolution des Dépenses publiques
en France depuis 1919**

L'Évolution des Dépenses publiques en France depuis 1919



THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 24 Mai 1937, à 14 heures

PAR

Henry NETTRE

Président : M. ROGER PICARD, Professeur.

Suffragants { *M. NOGARO, Professeur.*
 { *M. AFTALION, Professeur.*



LIBRAIRIE TECHNIQUE ET ÉCONOMIQUE

3, RUE SOUFFLOT, 3

PARIS

1937

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



AVANT-PROPOS

« Le peuple français croit (et hélas ! il croira encore) qu'il est des recettes merveilleuses qui dispensent du patient sacrifice et du long effort. Il croit qu'il est des hommes, des initiés qui détiennent des formules magiques », a écrit M. J. Barthélémy (*Rev. Pol. et Parl.* 1927).

En effet, c'est là que réside l'origine de toutes nos difficultés financières. Mais il faut ajouter que s'il en est ainsi, c'est parce que, dans l'ensemble, le peuple est un profane en la matière, et que des hommes qu'il pense compétents, ou qui se prétendent tels, le lui font croire. On lui laisse à penser qu'il est possible de trouver l'argent nécessaire pour subvenir à des dépenses nouvelles et permettre d'assurer des avantages toujours plus considérables à des catégories de citoyens toujours plus nombreuses. Pourtant, comme la masse imposable se dérobe sous le poids du fardeau excessif que l'on fait peser sur elle, on a recours à l'emprunt.

Mais la confiance dans les emprunts de l'Etat et les fonds disponibles pour de tels placements diminuant sans cesse, le taux d'intérêt devient toujours plus onéreux. Le taux de l'intérêt montant et les impôts augmentant, les prix s'élèvent et les dépenses publiques s'accroissent encore. L'emprunt ne réussit plus, il faut faire appel à une inflation plus ou moins occulte. L'inflation se poursuivant, la monnaie fléchit et les prix montent à nouveau. On est dans un cercle vicieux ; on ne peut pas en sortir.

Alors, pour trouver l'argent nécessaire, on peut toujours parler de faire payer les riches et d'accroître les impôts sur les grosses fortunes, comme si elles représentaient dans l'ensemble des sommes aussi fabuleuses que les trésors des Nibelungen !

Il y a dans ce romantisme financier une insouciance dangereuse, qui devient répréhensible lorsqu'elle est consciente. On peut ainsi se demander qui l'emporte de la crédulité publique, de l'égoïsme des intérêts particuliers, de l'inconséquence des hommes et des assemblées qui ont la charge de nos finances, de leur ignorance, de leur insouciance, ou de leur mauvaise foi.

Il semble qu'un seul mot d'ordre circule : « profitons tant que nous pouvons du présent ; après nous le déluge ».

Cependant, un moment vient toujours où, acculé à la débâcle financière, l'Etat croit trouver son dernier salut dans la dévaluation monétaire. Or celle-ci peut difficilement paraître une solution. Tout au plus est-ce un accident regrettable, provoqué directement par des imprudences et par des fautes. Il ne sert en effet à rien de crier sur tous les toits : « nous ne dévaluerons jamais, nous n'accepterons jamais de réduire encore la valeur du franc » si, en même temps, on admet tout ce qui conduit à la dévaluation : déficit budgétaire, appel constant à l'emprunt, hausse des prix et augmentation des dépenses publiques. Tant que ces maux subsisteront, il ne faut attendre ni stabilité, ni sécurité monétaire.

En droit strict, la dévaluation est à la fois un abus de confiance et la rupture unilatérale d'un contrat. Au point de vue moral, elle est une prime à la spéculation et à la prodigalité. En matière de finances, elle ne résout rien, et ne peut rien résoudre. En effet, de deux choses l'une : ou

bien les prix se maintiennent au niveau antérieur, ou bien ils s'accroissent. Dans le premier cas (et cela n'arrive à peu près jamais, car cela suppose un pays pouvant subvenir intégralement à ses propres besoins), tous les problèmes budgétaires demeurent identiques à ce qu'ils étaient avant la dévaluation. Dans le deuxième cas, l'Etat se trouve obligé, d'une part, d'augmenter les traitements et les pensions de ses agents, les retraites et les dépenses de fournitures, et, d'autre part, de venir en aide aux petits retraités et aux petits rentiers qui n'ont plus suffisamment pour vivre ; alors les dépenses publiques s'accroissent en même temps (et quelquefois plus vite) que les recettes, et le déficit budgétaire ne disparaît nullement.

On prétend encore que la dévaluation est un moyen d'échapper à une véritable autarchie. Il semble pourtant que l'élévation des prix des matières d'origine étrangère oblige un pays à monnaie dévaluée à se replier plus encore sur lui-même.

Le répit des quelques semaines que mettent les prix à s'adapter à la nouvelle valeur de la monnaie est le seul profit passager que l'Etat peut tirer de la dévaluation, si l'on excepte la scandaleuse confiscation des plus values purement comptables, résultant de la réévaluation des encaisses monétaires. Mais un si piètre avantage se paie lourdement par les répercussions sociales désastreuses qui affaiblissent la confiance du pays dans ses propres destinées et dans la solidité du crédit de l'Etat et ruinent cet esprit d'épargne qui faisait la force de la France avant la guerre, et qui reste la meilleure garantie de la sécurité et de la continuité de l'ordre à l'intérieur d'un pays. De quelle défaveur pourtant n'est-elle pas aujourd'hui l'objet, cette malheureuse épargne ! « Les hommes d'Etat s'acharnent contre l'épargnant

qui conserve par devers lui sa petite fortune, et n'ose même plus la déposer en banque, car il vit dans un état de terreur qu'entretiennent les dévaluateurs et les socialistes, écrit M. L. Baudin. Les dirigeants s'indignent, cherchent à appliquer des sanctions, et épouvantent plus encore celui qu'ils devraient au contraire s'ingénier à rassurer. Pauvre thésauriseur, triste bouc émissaire, coupable de ne pas livrer avec le sourire les économies qu'il a accumulées avec tant de travail et de peine, pour les voir amputer par les impôts, les dévalorisations, les conversions, les faillites des entreprises écrasées par les charges fiscales et sociales ! Roosevelt le menace de prison, Staline de mort. Voilà pourtant qui devrait lui redonner confiance ! Mais en France même, c'est toujours la même erreur qui prévaut, parce qu'elle s'accorde avec une politique de facilité : on vise l'effet et non la cause. Celle-ci n'est pourtant pas difficile à découvrir. Faites de bonne politique et la thésaurisation disparaîtra » (*Rev. Pol. et Parl.* 1936).

Seule ainsi la confiance dans la stabilité et dans l'ordre peut faire renaître par des moyens naturels cette circulation nécessaire des capitaux que l'on s'efforce vainement de provoquer par des moyens artificiels. C'est ce qu'indique M. J. Barthélémy : « La grande leçon qui sort de l'histoire de nos crises, c'est qu'il est une atmosphère sans laquelle les finances d'un pays étouffent et périssent asphyxiées. Cette atmosphère, c'est la confiance ». La vérité, comme l'assure M. Marion dans son étude historique, c'est que l'art financier n'est pas romantique, mais classique.

Telle est la conclusion qu'impose un examen sérieux des expériences vécues ; mais les enseignements que l'on peut tirer de l'histoire ne doivent pas être vains. Or, comme le dit encore M. Joseph Barthélémy, « l'histoire prononce une

condamnation sans appel contre les promesses séduisantes et imprudentes, les solutions risquées, les plans fantaisistes ».

Aussi est-ce pour sa valeur didactique qu'il nous a paru intéressant d'étudier l'évolution historique des dépenses publiques depuis la guerre. En déterminant dans quels domaines particuliers, et pour quelles raisons, les dépenses publiques se sont accrues, on rendra sans doute plus facile cette diminution des charges de l'Etat souvent réclamée et jamais obtenue. Car il est curieux de constater que les documents officiels, qui portent en eux-mêmes le germe et la source des accroissements de dépenses, sont aussi ceux qui rappellent avec le plus de vigueur les règles élémentaires d'une sage gestion financière qui ne sont pas appliquées.

Dans un article de la *Revue Politique et Parlementaire* de 1922, Monsieur Allix a jugé avec humour ces belles affirmations platoniques : « L'exposé des motifs. écrivait-il, est un genre qui a ses règles comme les discours de réception à l'Académie. Genre didactique dans lequel il est de tradition de rappeler les vérités premières de la science financière. L'usage veut même qu'on les rappelle avec d'autant plus de force que le malheur des temps contraint de les négliger dans la pratique... L'exposé de M. de Lasteyrie, ajoutait-il, à propos de celui du projet de budget de 1923, peut passer pour un modèle du genre.

« Il est difficile d'entourer de plus de sagesse, de plus de vues justes et pénétrantes, d'une science plus avertie et d'un meilleur appareil de graphiques, un plus gros déficit ».

Malheureusement, ce qui était vrai en 1922 l'est resté aujourd'hui. On s'est presque toujours contenté de signaler le mal, d'exposer la nécessité d'y porter remède, et d'atten-

dre, pour ce faire, des temps meilleurs qui ne viennent jamais.

Si la cause principale de nos difficultés actuelles réside dans la guerre de 1914-1918, il ne faudrait pas croire que ce soit la seule. Avant la guerre, on se plaignait déjà de notre déplorable gestion financière. Les rapports sur les budgets de 1911, 1912 et 1913 ne dénonçaient-ils pas déjà « l'accroissement fantastique des dépenses » et « l'équilibre du budget obtenu à l'aide seulement d'expédients ».

Il faut également examiner si l'on a fait preuve de toute la modération souhaitable et si l'on a fourni l'effort nécessaire depuis la guerre. L'étude attentive des faits montre que les tentatives de redressement financier ont été très rares, intermittentes et momentanées. Il a fallu chaque fois que nous soyons à la veille d'une véritable catastrophe pour que l'on tâche de porter remède à une situation toujours précaire ; on ne l'a fait que timidement et temporairement. Dès que le péril était passé, on revenait aux errements antérieurs, et on faisait à nouveau appel à l'emprunt. S'il est juste de rejeter sur les générations futures une part des charges nécessaires pour assurer des services dont elles bénéficieront en partie, s'il est normal de répartir sur une assez longue période de temps la liquidation des frais exceptionnels occasionnés par une guerre, encore faut-il en assurer l'extinction un jour aussi lointain soit-il. Que ne dirions-nous pas si le quart de notre budget actuel était employé à payer les intérêts des emprunts émis pour faire face aux guerres du premier Empire, ou pour couvrir les déficits d'exploitation des services de galères ou de diligence du XVIII^e siècle ! Il est pourtant à craindre que, dans 3 ou 4 générations, nos descendants aient encore à assumer

le service des emprunts récemment émis et renouvelés sans cesse.

Si l'Etat vit toujours au-dessus de ses moyens et accumule chaque année les déficits des années précédentes, il n'est pas possible qu'il n'aille à la banqueroute. Il arrivera forcément un moment, si lointain soit-il, où il sera dans l'impossibilité de subvenir aux dépenses qu'il aura engagées. Notre pays se trouve ainsi placé devant un dilemme certain : remédier au déficit permanent du budget, ou faire faillite. Pour éviter cette dernière catastrophe, l'Etat devra inévitablement réduire les dépenses publiques, car la fiscalité a atteint les limites extrêmes où elle commence à devenir mortelle pour le patrimoine Français et l'économie nationale.

Que vaut, à cet égard, l'argument dont font état les auteurs qui soutiennent que le pouvoir d'achat de la nation diminue avec la réduction du nombre des fonctionnaires ou de leurs traitements. Cette affirmation paraît erronée. Comme si l'argent se créait lui-même et n'était pas la simple représentation chiffrée d'une valeur d'échange ! Si les fonctionnaires touchent 100 millions de francs de moins, les contribuables auront 100 millions de francs de plus à leur disposition ; et ce qui est vrai pour ce cas, l'est pour tous les autres. Quant aux excuses et aux raisons que l'on pouvait invoquer en faveur d'un délai avant de remédier au mal, il faut reconnaître qu'elles n'ont pas manqué depuis 1920. Mais précisément, comme elles n'ont jamais manqué dans le passé, il est à craindre qu'elles ne fassent jamais défaut dans l'avenir et qu'ainsi aucune solution n'intervienne jamais.

Pour s'attaquer d'ailleurs avec profit et avec succès au problème de la diminution des dépenses, il est du plus haut

intérêt de rechercher l'évolution de chacune d'elles au cours de ces dernières années, et d'en bien tenir compte. « La science financière, dit M. Lachapelle, consiste, par une observation attentive des faits, à bien comprendre les leçons. Depuis 1914, ces enseignements ont été trop souvent méconnus ». (*Rev, Economie Politique* 1927).

Il semble à ce propos nécessaire de faire ici quelques remarques préliminaires qui vont paraître tout à fait évidentes, mais qui ont cependant été souvent négligées.

1° Tout d'abord, il est certain que, seul, un plan d'ensemble, envisageant une série de mesures très strictes, appliquées avec esprit de suite pendant de nombreuses années, permettra d'améliorer de façon durable une situation qui résulte des années de facilité financière et de déficit budgétaire d'avant guerre et surtout d'après-guerre, et des sommes considérables que notre pays a dû dépenser pendant les 4 années d'un conflit mondial qui s'est à peu près entièrement déroulé sur son sol. Ce n'est pas, en effet, par des mesures timides, successives et contradictoires qu'un rétablissement sérieux et définitif de nos Finances sera obtenu.

Hélas ! il est vain de prévoir l'application sans défaillance de mesures d'ensemble dans un pays où les gouvernements se succèdent au rythme d'une trentaine en 15 années. Tout effort demeurera sans résultat, si tous les six mois, toutes les années, ou même tous les 2 ou 3 ans, un nouveau gouvernement peut remettre tout le problème en question et prendre des mesures réduisant à néant le résultat d'économies lentement réalisées au prix d'efforts considérables. C'est ainsi que l'émission d'un emprunt massif peut, en quelques heures, détruire l'heureux effet d'un amortissement de la dette publique poursuivi pendant de longues années.

C'est là le grave danger qui menace d'autant plus un pays que le gouvernement est moins stable, moins indépendant et possède moins d'autorité. L'expérience de notre système actuel nous donne malheureusement tout lieu de penser qu'il est incapable d'assurer une amélioration définitive de nos finances ; trop d'exemples récents nous montrent que la sagesse ne vient à nos gouvernants, et surtout à nos parlements, que dans le danger le plus impérieux et le plus pressant, et que, dès qu'une accalmie financière se produit, le pillage des deniers publics reprend de plus belle. Soumis aux perpétuels remous de l'opinion parlementaire, avides de pouvoir, plutôt que soucieux de l'intérêt général du pays, poussés par de constantes préoccupations électorales, et en proie aux multiples pressions d'organisations plus ou moins légales, nos gouvernements paraissent éprouver d'insurmontables difficultés pour réaliser cette unité de vues, cette continuité d'action et cette fermeté dans les desseins sans lesquelles il n'existera jamais aucun redressement financier durable et réel.

2° Une deuxième remarque, d'une évidence peut-être encore plus absolue, s'il est possible, s'impose également.

Pour résorber le gonflement considérable des crédits budgétaires, il faut s'attaquer surtout à ceux dont l'importance est la plus grande ou à ceux qui se sont le plus accrus. Il ne faut certes pas espérer faire une économie d'un milliard de francs sur une dépense de 1.500.000.000 de fr. qui n'a presque pas augmenté depuis 15 ans. Une telle observation paraît un enfantillage, mais il est malheureusement nécessaire de la faire, car elle a souvent été négligée ; et l'on a vu s'attaquer à des dépenses dont le chiffre est infime dans le vain espoir de tirer de leur réduction une amélioration financière suffisante, alors que l'on ne parlait

nullement de faire subir des amputations sévères à des dépenses dix fois plus importantes, et qui avaient décuplé en quelques années.

3° Il faut encore observer que l'on ne peut pas faire subir les mêmes réductions à toutes les dépenses publiques. S'il faut s'efforcer de les limiter toutes à leur chiffre minimum, certaines correspondent à des services publics d'une nécessité absolue, et leur diminution risquerait de compromettre la vie même de la nation, tandis que d'autres concernent des services qui ne sont pas indispensables. Il y a, en effet, entre les divers services assurés par l'Etat, un ordre de nécessité et d'urgence dont il convient de tenir compte. La moindre diminution d'importance de certains d'entre eux ne peut être envisagée sans danger grave. Nous pensons notamment aux crédits affectés à la défense nationale. A lésiner sur ce chapitre, un Etat s'expose à disparaître. Non pas qu'il faille dépenser sans compter et payer trop cher les services ou les fournitures que l'on se procure, mais il y a, en quantité et en qualité, des besoins de matériel et de personnel indispensables à la sécurité d'un pays. En cette matière, les financiers ne sont pas seuls compétents. Si nous insistons sur ce point, c'est que, trop souvent, il est oublié. Les dépenses militaires sont impopulaires, et la tentation est forte de les réduire pour en maintenir d'autres, moins utiles, mais plus populaires et qui font office de monnaie électorale.

Enfin, avant d'étudier dans le détail l'évolution des dépenses publiques depuis la guerre, son origine et ses causes, il convient peut-être de faire encore une dernière observation. Les problèmes qui paraissent les plus compliqués, n'ont souvent cette apparence que parce qu'ils ne sont ni clairement posés, ni envisagés dans leur ensemble avec simplicité. Les

meilleurs ministres des finances n'ont pas été ceux dont les connaissances techniques étaient les plus étendues, et les procédés financiers les plus subtils, mais ceux qui ont apporté le plus de fermeté et de persévérance dans l'application des mesures les plus simples et les plus sages.

C'est bien ce qu'indique M. Marion, dont on ne saurait nier la compétence, dans la conclusion de son étude sur les crises financières de notre histoire. « Entre les efforts de nos rois des XIV^e et XV^e siècles, écrit-il, entre les rudesses de Sully et de Colbert, entre la vigilance de Gaudin, l'habileté du Baron Louis, et la politique financière de l'Assemblée de 1871, il y a des traits communs et ces traits sont essentiels. Ce qui frappe chez tous, c'est d'abord qu'ils ont un but bien défini, qu'ils le poursuivent avec décision, énergie et persévérance ; ils savent ce qu'ils veulent, ils ont de la netteté et de la suite dans les idées. C'est la première condition du succès, auquel ne peuvent prétendre les gouvernements incertains et vacillants, changeant constamment de personnel, faibles d'idées ou faibles de volonté, tantôt incapables de discerner la route à suivre, tantôt la voyant très bien mais n'osant pas ou ne pouvant pas s'y engager, formulant parfois les articles d'un programme raisonnable et reculant devant leur application.

A la décision et à la persévérance il est essentiel que se joigne un amour profond de l'ordre et de l'économie dont n'ont jamais manqué ceux des administrateurs de nos Finances auxquels est échu l'honneur de réaliser ce qu'on appelle aujourd'hui un assainissement financier ».

Par contre, il écrit plus loin : « l'histoire n'enregistre pas d'échec plus complet et plus éclatant que celui de Law, homme de génie à certains égards, mais d'un génie man-

quant de mesure ou de prudence, ni d'aventure plus triste que celle des assignats, présentés au pays, avec toutes les séductions d'une magnifique éloquence, non seulement comme un expédient de finance, mais comme un gage assuré de relèvement et de prospérité ».

CHAPITRE PREMIER

L'ÉVOLUTION GLOBALE DES BUDGETS

Avant d'étudier dans son détail l'évolution des diverses dépenses de l'Etat, une vue d'ensemble de la question nous paraît utile.

Le problème de l'accroissement des dépenses publiques est loin d'être nouveau. Chacun connaît l'exclamation fameuse du comte de Villèle, lorsqu'en 1819 le premier milliard fut atteint : « Messieurs, saluez ce chiffre, vous ne le reverrez plus ».

Avant la dernière guerre, on entendait déjà des plaintes nombreuses contre cet accroissement continu. En 1913, le budget atteignait 4.750 millions de francs environ. Pendant la guerre les dépenses deviennent considérables, et les crédits inscrits au budget de l'Etat atteignent jusqu'à 48 milliards de francs en 1918. En 1920, les dépenses publiques sont de 27 milliards au titre des deux budgets ordinaire et extraordinaire, sans tenir compte du budget spécial des dépenses recouvrables. En 1925, les dépenses atteignent plus de 33 milliards ; en 1929, elles sont de 45.350 millions. En 1932, les crédits (41.097 millions) votés pour ce budget de 9 mois correspondent, d'après les propres calculs du Rapporteur du Budget général, à un budget annuel de 53.467 millions de francs.

C'est là le plafond atteint. En 1933 et 1934, les crédits

oscillent autour de 50 milliards ; en 1935, ils sont ramenés à 47.800 millions. En 1936 enfin, ils ne sont plus que de 40.300 millions, mais il faut tenir compte d'un véritable budget extraordinaire, constitué par le fonds spécial d'outillage et d'armement, doté de 6.265 millions de francs. En outre, l'exécution du budget paraît devoir être bien différente des crédits votés.

Les chiffres que nous venons de citer sont ceux des crédits qui ont été accordés par les diverses lois de budget. S'en tenir uniquement à ceux-ci serait voir la réalité de façon incomplète et erronée. Plusieurs observations s'imposent en effet.

D'abord, il est très beau, au moment de l'élaboration et du vote du budget, de ne consentir, sur le papier, que des crédits inférieurs à ceux de l'année précédente.

Mais, si les réductions imposées ne correspondent pas à la réalité, s'il est nécessaire de voter sans cesse au cours de l'année de nouveaux crédits, qui viennent accroître ceux primitivement accordés, il ne s'agit alors que de réductions purement illusoires. On se contente de jeter de la poudre aux yeux du public, qui apprend, au moment du vote du budget, que les dépenses seront moindres que l'année précédente. Puis, sournoisement, au cours de l'année, au début où à la fin d'une séance, on fait voter par les Chambres des crédits additionnels complémentaires, supplémentaires, exceptionnels ou de régularisation. Qu'importe le nom dont on les baptise ! Leur seule raison d'être est, la plupart du temps, d'accroître, sans que l'ensemble des électeurs s'en aperçoive, des crédits insuffisants pour faire face aux dépenses impliquées par les lois votées. Qu'on ne croit pas qu'il s'agisse là de pratiques exceptionnelles et limitées, dont l'importance serait négligeable. Nous sommes en pré-

sence d'un véritable jeu de cache-cache avec les chiffres. En effet, si l'on examine, pour les 16 années qui se sont écoulées depuis 1920, le montant total des crédits votés en dehors des budgets, on s'aperçoit qu'il atteint 110 milliards de francs environ, d'après les propres chiffres du ministère des Finances. Pour des sommes de cet ordre de grandeur, on peut difficilement parler d'ajustement comptables ou de simples rectifications. 110 milliards de francs en 16 ans, cela représente en moyenne 7 milliards de francs de crédits annuels qui viennent s'ajouter à ceux accordés par la loi de budget, soit $1/6$ ou 16,5 % de son montant actuel. Heureusement quelques annulations de crédits interviennent également ! Il n'en est pas moins vrai qu'à considérer le montant des droits constatés au profit des créanciers de l'Etat (tels que les révèlent les comptes définitifs du ministère des Finances), on s'aperçoit que, de 1920 à 1935, les dépenses effectives ont dépassé les prévisions de 70 milliards : soit une moyenne de 4 milliards 350 millions par an ! Ce n'est pas une bagatelle !

Mais il y a plus grave encore. Le budget général ne contient qu'une partie des dépenses effectuées chaque année. Il faudrait y ajouter celles des budgets annexes ; il faudrait y ajouter les crédits dont disposent les divers offices qui ont été dotés d'autonomie financière ; il faudrait y ajouter depuis quelques années les intérêts de la dette publique, les amortissements contractuels et les frais de gestion du monopole des tabacs, mis à la charge de la caisse d'amortissement ; car aucun moyen n'est négligé pour cacher la réalité et l'énormité des dépenses publiques. L'ingéniosité se donne libre cours en la matière. Pour connaître les dépenses de l'Etat dans leur intégralité, il faut chercher dans les coins les plus reculés, dans les endroits les plus soigneuse-

ment camouflés des documents publics. Pourtant il paraît enfantin de considérer comme une économie le fait d'affecter à une dépense une recette spéciale, et de la distraire du budget. La dépense n'en subsiste pas moins. Que l'on totalise dans un compte général toutes les dépenses, ou qu'on les répartisse en plusieurs comptes différents, il ne semble pas que l'on change grand chose à la dépense totale. Simplement, à mettre bien en vue l'un des comptes avec une grosse étiquette « Dépenses de l'année », et à cacher les autres au fond d'un tiroir, on a des chances de tromper les esprits superficiels, qui n'ouvriront que le plus en vue de ces livres. De même, que l'on paie ces dépenses avec de l'argent placé dans un seul et unique porte-monnaie, ou que, selon les différents objets auxquels elles se rapportent, on tire l'argent nécessaire de poches différentes, il n'en est pas moins vrai que l'argent dépensé au total sera le même. On peut ainsi regretter qu'il ne soit pas dressé chaque année un tableau général des dépenses effectuées par l'Etat, abstraction faite de l'organisme payeur. Faute d'avoir l'unité budgétaire réelle, on aurait au moins l'unité comptable.

Or, parmi les mesures prises en matière de finances publiques, la création de comptes spéciaux, de budgets extraordinaires, d'Offices et de Caisses, autonomes ou non, est celle que l'on rencontre le plus fréquemment.

Le tableau suivant donnera une idée de l'évolution globale approximative des dépenses publiques.

TABLEAU

ANNÉES	CRÉDITS accordés par les lois de budget	CRÉDITS votés en dehors des budgets	EXCÉDENTS des droits consistants sur les budgetaires	BUDGETS	OFFICES (montant approximatif)	CHARGES d'intérêt et d'amortissement assurées par la caisse d'amortissement	FRAIS du monopole des tabacs à la charge de la C. A.	TOTAL des dépenses à ajouter à celles du budget	TOTAL des dépenses approximatif
En millions de francs									
1920..	27.181	7.717	1.626	2.702	500			4.828	32.009
1921..	26.499	5.407	576	2.620	500			3.696	30.195
1922..	24.687	15.511	2.501	3.659	600			6.760	31.447
1923..	23.402	6.090	2.602	5.224	600			8.426	31.828
1924..	24.885	12.332	9.646	(5.000)	600			15.246	37.131
1925..	33.137	5.545	4.620	5.880	800			11.300	44.437
1926..	37.338	7.875	6.465	6.136	900	829	173	14.503	51.841
1927..	39.451	9.706	7.343	4.296	900	4.134	794	17.167	56.618
1928..	42.445	5.915	2.797	4.922	1.000	2.166	822	11.707	54.152
1929..	45.366	17.057	14.685	6.257	1.200	2.100	899	25.141	70.507
1930..	50.398	8.566	6.630	6.836	1.500	1.947	1.493	20.106	70.504
1931..	50.640	(4.000)	3.803	7.612	1.500	2.811	1.433	16.859	67.499
1932..	41.097	1.773	528	6.066	1.500	4.088	1.077	13.259	54.356
1933..	50.487	6.573	5.393	8.577	1.500	3.355	1.113	19.938	70.425
1934..	50.162	856	994	8.474	1.300	3.977	833	15.578	65.740
1935..	47.817	3.977	2.504	8.112	1.200	4.520	(800)	17.136	64.953
	611.992	116.923	72.713					221.650	833.462

On constate l'importance croissante prise par les sommes qui ne figurent pas au budget général. De 1920 à 1935, aux 612 milliards de francs des budgets généraux, il faut ajouter 221 milliards de francs d'autres dépenses qui n'y sont pas portées, soit plus du tiers.

Ces dépenses extrabudgétaires, qui représentaient déjà 14,7 % du budget en 1913, en ont représenté jusqu'à 70 % en 1924, et sont encore de 25,7 % en 1935.

Comme elles sont en nouvel accroissement, que seront-elles en 1936 et surtout en 1937 ?

C'est dire la distance qui sépare l'apparence budgétaire, déjà inquiétante, de la réalité plus grave encore.

Si l'on compare maintenant les crédits du budget de 1913 et ceux qui leur correspondent en 1935 (1), on s'aperçoit que ces derniers sont douze fois plus importants. Encore faudrait-il, pour ne comparer que des choses rigoureusement semblables entre elles, retrancher des dépenses de 1913 et de celles de 1935 le montant des charges de la dette publique d'avant-guerre sur lesquelles l'élévation des prix n'a eu aucune influence. Dans ce cas, les dépenses de 1935 apparaissent seize fois et demi plus considérables que celles de 1913, alors que le coût de la vie n'est que quatre fois et demi plus élevé.

Il convient également de signaler que les résultats définitifs des différents budgets d'après-guerre font apparaître en 1936 (compte tenu des rares années où les recettes ont été supérieures aux dépenses), un excédent global de dépenses de 103 milliards, laissé à la charge du Trésor et couvert par des emprunts divers.

(1) C'est-à-dire en ajoutant au budget général les dépenses des P.T.T., du monopole des Tabacs et toutes les charges de la dette publique qui s'y trouvaient avant la guerre.

103 milliards de francs de dépenses normales ont été ainsi, en seize ans, rejetés sur les générations futures. Si l'on y ajoute les autres dépenses couvertes par l'emprunt, appelées exceptionnelles ou extraordinaires, et qui ne l'ont pas toujours été, on s'aperçoit que nous laissons à nos descendants le soin de régler plus de 200 milliards de nos dépenses des seize dernières années.

A ce compte, un jour viendra bientôt où les trois quarts du budget seront nécessaires pour assurer le service annuel des emprunts contractés. La dette publique, qui était déjà, en 1914, d'environ 40 milliards, a atteint 180 milliards environ en 1920, et dépassait 330 milliards au début de 1936. C'est dire qu'elle s'était accrue de 290 milliards depuis 1914 et de plus de 150 milliards depuis la guerre. Heureusement encore que la Caisse d'Amortissements, depuis sa création, a réduit cette dette de 28 milliards (amortissement contractuel non compris). Mais si l'on considère que pendant la même période, 50 milliards de francs ont été empruntés à des taux parfois supérieurs à ceux des titres remboursés, on peut douter de l'utilité réelle de la Caisse autonome à l'heure actuelle. Si, pour reprendre l'image de M. Raphaël-Georges Lévy, on vide un récipient à l'aide d'un robinet pendant qu'un autre robinet le remplit plus rapidement, à moins que les lois de la physique ne soient controuvées, il semble difficile que le récipient se vide réellement. Sans doute s'agit-il là encore d'une de ces manœuvres « psychologiques » qui ont pour seul but de tromper les gens et dont on peut fournir de nombreux exemples. Le public sait qu'il existe une Caisse d'amortissement ; il croit que la dette s'amortit. On lui publie un budget en équilibre sur le papier, alors il croit qu'il l'est en réalité. On distrait du budget de nombreux crédits, pour lui masquer les dépenses,

alors il croit que celles-ci sont inférieures à ce qu'elles sont vraiment. On couvre par l'emprunt des dépenses réunies en un compte spécial, alors il croit que les recettes normales suffisent à faire face à toutes les dépenses.

En résumé, les traits saillants qui ressortent d'un examen rapide des dépenses publiques de l'après-guerre sont les suivants :

1° Accroissement continu et important des dépenses publiques de 1920 à 1932.

2° Légère diminution (au moins apparente) depuis 1932, mais concomittante à l'abaissement du prix de la vie ;

3° compte tenu des différences dans le prix de la vie, les dépenses des services de l'Etat ont plus que triplé ;

4° les dépenses réellement effectuées ont dépassé de 70 milliards pendant ces seize années celles fixées par les budgets ;

5° le déficit total de ces seize années se solde par plus de 100 milliards en 1936 ;

6° la dette publique, dont la charge d'intérêt et d'amortissement contractuel incombe, ou devrait incomber au budget, s'est accrue de plus de 150 milliards ;

7° un complément de dépenses annuelles diverses, réparties en dehors du budget, et atteignant actuellement un total de plus d'une dizaine de milliards, doit encore s'ajouter au chiffre des dépenses constatées, elles-mêmes supérieures de 4 milliards en moyenne aux crédits votés lors du budget.

Devant de tels résultats, il semble difficile de vanter la politique financière suivie depuis la guerre.

Mais il faut rechercher les principales causes de cette évolution des dépenses publiques.

En tout premier lieu, il faut tenir compte de l'accroissement des charges de la dette publique. Les crédits destinés au service de celle-ci se sont accrus de plus de 5 milliards depuis 1920, soit de plus de la moitié de leur montant. Ils sont devenus seize fois et demi plus importants qu'ils n'étaient avant la guerre.

Les pensions ont aussi une grande part de responsabilité dans l'accroissement des dépenses. La charge annuelle de la dette viagère passe en effet, de 340 millions de francs en 1913, à 7.350 millions de francs en 1920, et à 10.600 millions de francs en 1935. C'est dire que les pensions coûtent actuellement trente-et-une fois ce qu'elles coûtaient avant la guerre.

Le développement de la politique sociale et l'augmentation des crédits d'assistance, de prévoyance et d'hygiène, intervient aussi pour une large part, dans l'accroissement des dépenses publiques. Les frais de cette nature sont dix-sept fois ce qu'ils étaient en 1920 et vingt-six fois ce qu'ils étaient en 1914.

De même, en 1935, l'instruction publique a coûté treize fois plus qu'en 1914 et près de trois fois plus qu'en 1920.

Les dépenses du Ministère des Finances et celles du Ministère de l'Intérieur ont également considérablement augmenté.

Le service des P. T. T., qui a son budget propre, est aussi un des gros responsables. Il coûte douze fois plus cher à l'Etat qu'avant la guerre et il avait déjà emprunté dix milliards de francs à la fin de l'année 1935.

Une source occulte d'accroissement des dépenses publiques réside en outre dans la multiplication des offices, établissements autonomes et caisses diverses, dont les crédits ne figurent pas au budget.

Le manque de contrôle efficace et la complication des écritures de la comptabilité publique d'une part, l'absence de responsabilité financière réelle pour les dépassements de crédits, les utilisations illégales, les doubles dotations, etc... d'autre part, ne sont pas non plus, sans doute, sans influencer sur les dépenses de l'Etat. Il faut encore tenir compte de l'accroissement considérable du nombre des fonctionnaires et du relèvement général de leurs traitements.

Enfin, il y a lieu de signaler les nombreux gaspillages et abus, qui ont été révélés, notamment à propos des indemnités de guerre, des pensions d'invalidité, des habitations à bon marché, des assurances sociales, et de bon nombre d'offices, par des débats parlementaires, des rapports sur les divers budgets et des observations sévères de la Cour des Comptes.

CHAPITRE II

LES ANTÉCÉDENTS

LA PÉRIODE D'AVANT-GUERRE — LA GUERRE

1. — PÉRIODE D'AVANT-GUERRE.

L'examen de cette période n'intéresse pas directement notre étude ; aussi ne s'agira-t-il que de montrer brièvement comment les pratiques financières d'avant-guerre ont eu des répercussions sur nos finances actuelles.

En effet, comme le faisait justement remarquer M. Baréty dans son rapport général de 1936, une solidarité s'établit nécessairement entre les différents budgets. « Chaque budget, disait-il, supporte les conséquences des mesures prises dans les lois de finances précédemment votées. Il n'est donc possible d'apprécier pleinement et exactement l'ensemble des propositions contenues dans un projet de budget qu'en situant ce projet dans l'histoire budgétaire des dernières années ».

Or, il faut bien avouer que la situation, telle qu'elle se présentait à la veille de la guerre était loin d'être saine.

Trois constatations inquiétaient déjà les ministres des finances et les rapporteurs des budgets : l'augmentation continue des dépenses publiques, l'accroissement régulier de la dette et son montant déjà très élevé, la fréquence (presque la permanence) des déficits budgétaires.

On voit que nos fautes financières actuelles sont le reflet de celles d'avant-guerre, aggravées par les circonstances. En effet, les principaux sujets d'inquiétude n'ont pas changé. Il est curieux, mais attristant de constater que les paroles de sagesse imprimées dans les rapports sur les budgets de 1911, 1912 ou 1913, et les velléités de redressement financier manifestées alors, sont encore d'actualité. Il faut croire que ces belles critiques, ces sages conseils, ces fermes assurances, ces menaces voilées ne sont qu'un inutile ornement de la littérature budgétaire, presque une simple clause de style.

Que trouve-t-on en effet dans le rapport de M. Chéron sur le budget de 1912 ? Examinant les dépenses, il en note tout d'abord l'accroissement. « Dans l'exposé des motifs de son projet, dit-il, M. le Ministre des Finances relève qu'en onze ans le budget de la France s'est accru de près d'un milliard, et il constate que si les diverses catégories de dépenses publiques ont augmenté, aucune n'a subi de réduction » ; plus loin, on trouve un sage conseil de fermeté : « quelles que soient les justifications que les nécessités de la défense nationale, celles de l'éducation populaire, enfin l'urgence des lois de solidarité et de prévoyance sociale apportent à l'accroissement des dépenses publiques, il est indispensable de faire, dans toutes les Administrations un énergique effort de compression » ; plus loin viennent les reproches : « il faut dire, d'autre part, à un point de vue plus général, que la méthode qui consiste à examiner l'utilité des dépenses sans se préoccuper suffisamment de savoir comment on les couvrira, est déplorable ».

A propos de la dette publique, après avoir donné le chiffre du service qu'elle nécessite (1.286 millions de francs, soit plus du quart du budget total), il ajoute : On voit de

quel poids pèse, dans un pays comme le nôtre, le service de la dette ».

En 1913, nouvelles marques d'inquiétude : « La commission du budget a été très vivement émue de cet accroissement fantastique de nos dépenses... L'augmentation apparaît au total pour les trois dernières années, de 596 millions.

Où irons-nous si nous n'adoptons pas résolument certaines méthodes en dehors desquelles il n'y a pas de stabilité financière possible pour un pays ? »

Puis, M. Chéron déplore la précarité de l'équilibre budgétaire : « Depuis trop d'années en effet, — sauf de trop rares exceptions —, nous équilibrons nos budgets à l'aide d'expédients ».

De nouveau viennent les exhortations à la sagesse : « Il faudrait établir le budget de l'Etat comme on établit le budget de la famille. Un père de famille se garde bien de dépenser sans compter. »

Enfin, M. Chéron énumère tout ce qu'il faudrait faire, si l'on avait l'argent nécessaire, pour améliorer la situation sociale et économique du pays : augmentation des salaires et traitements, outillage national, assurances-retraites, protection de l'enfance, éducation technique, etc.

De telles suggestion ne nous sont pas inconnues. L'invention est rare en matière budgétaire !

A propos de l'amortissement, M. Chéron rappelle les résultats obtenus par la Caisse d'amortissement de 1833, dont le statut fut modifié plusieurs fois : « Tout compte fait, le capital nominal amorti, fut de 1833 à 1871 de 2.298 millions, mais on avait emprunté 7 milliards à des cours plus élevés ».

« Il est évident que c'est faire œuvre illusoire que d'a-

mortir de la rente perpétuelle et d'en émettre en même temps ».

Ainsi, avant la guerre, les mêmes difficultés qu'aujourd'hui se présentaient ; les mêmes belles paroles étaient prononcées, mais tout aussi vainement.

Un auteur a récemment donné une image assez juste des remarques, des critiques et des promesses portées dans les différents documents officiels se rapportant au budget, en déclarant qu'elles lui rappelaient tout à fait ces chœurs d'Opéra dans lesquels tous les acteurs chantent : « Marchons ! marchons ! » avec une force croissante, alors qu'ils restent perpétuellement immobiles.

A la veille de la guerre, on se sert déjà des comptes spéciaux couverts par l'emprunt, on possède déjà une des plus lourdes dettes publiques du monde, — l'équilibre budgétaire est déjà très précaire, et la nécessité de mettre un frein à l'accroissement des dépenses apparaît manifeste. Tous ces faits regrettables constituaient une lourde hypothèque pour les budgets ultérieurs.

II. — LA GUERRE DE 1914-1918 (1).

Il était bien évident qu'une telle catastrophe devait avoir des répercussions financières considérables.

En outre, s'il est un cas où il est justifié de répartir dans le temps, par le moyen de l'emprunt, des dépenses immédiatement nécessaires, c'est bien alors ; surtout lorsqu'on connaît l'importance des sommes dépensées pendant cette période (plus de 210 milliards en cinq ans). Il ne fallait cependant pas dépasser certaines limites.

(1) On comprend dans cette période également l'année 1919,

La guerre de 1914-1918 allait poser en effet un double problème financier : il fallait d'abord financer la guerre elle-même pendant toute sa durée ; puis il fallait songer à l'avenir et à la réparation des dommages qui seraient immanquablement causés.

Mais, la nécessité absolue, l'urgence, le caractère sacré d'une dépense ne doivent faire oublier ni les règles de la plus élémentaire sagesse financière, ni les devoirs de sauvegarde de l'Etat. Il fallait donc, plus encore que dans le passé, payer alors au minimum les services et les fournitures indispensables et éviter tout gaspillage.

Le fait d'être en état de guerre, rend en effet plus répréhensibles encore qu'en temps de paix les dépenses inutiles et les abus.

Or, il paraît douteux que l'effort nécessaire ait été fourni et que la surveillance requise ait été exercée.

1° Le financement de la guerre.

On peut se demander tout d'abord si les prix payés pour les divers services et fournitures l'ont toujours été à juste titre, et si la somme de 210 milliard de francs n'est pas exagérée.

Or, tout a été dit sur les nombreuses fautes financières commises pendant la guerre. On pouvait réaliser une première économie en n'empruntant pas, dès les premiers mois, à des taux d'intérêt exagérés. On pouvait également n'accorder pour les fournitures de guerre qu'un prix raisonnable, contrairement à ce qu'on a fait : les scandaleux bénéfices de guerre (d'ailleurs tardivement imposés), en sont la meilleure preuve.

Cependant, s'il est une période au cours de laquelle l'Etat

peut s'octroyer des droits exorbitants, c'est bien en temps de guerre ; la réquisition des usines pouvait alors se justifier aussi bien que celle des véhicules et des chevaux. Certaines hausses de prix pouvaient être évitées par voie de taxation. Était-il juste, en outre, de payer des salaires élevés aux ouvriers retirés du front et mobilisés dans les usines, alors que leurs camarades risquaient leur vie dans la zone des armées pour cinq sous par jour et pour une dérisoire indemnité de combat ?

Avec plus d'énergie et de sagesse, le chiffre des dépenses aurait ainsi été considérablement réduit.

Mais il faut également examiner par quels moyens financiers de telles dépenses ont été couvertes.

Fallait-il faire appel uniquement à l'emprunt, ou fallait-il également demander à l'impôt quelques recettes ?

On pouvait prévoir que le recours exclusif à l'emprunt épuiserait rapidement les disponibilités intérieures et qu'il deviendrait nécessaire de s'adresser aux marchés financiers étrangers, ce qui ne saurait aller sans inconvénients graves. Il était aussi évident, qu'en l'absence de ressources normales, la confiance dans la solidité financière de l'Etat irait en s'affaiblissant et, les taux d'intérêt demandés s'élevant sans cesse, l'emprunt devait finir par devenir excessivement onéreux. Il n'était pas moins certain d'autre part, que les revenus des particuliers, diminués du fait de la guerre, ne pourraient pas fournir les milliards d'impositions nécessaires au financement de la lutte.

Il fallait donc de toute nécessité faire appel à la fois à l'impôt et à l'emprunt, comme tous les Etats l'ont fait, mais dans des proportions très différentes.

En France, sur les 180 milliards dépensés de 1914 à 1918 (chiffre comprenant toutes les dépenses militaires ou ci-

viles), 20 milliards seulement furent demandés à l'impôt (ainsi que l'indiquent MM. Ch. Gide et W. Oualid). En 1919, sur 46 milliards de dépenses, 24 furent demandés aux bons de la Défense Nationale et plus de 8 à la Banque de France; « on ne dira jamais trop combien fut néfaste cette année 1919 qui a vraiment été l'année noire de notre histoire financière », a pu écrire à ce propos M. Allix (*Revue Econ. et Polit.* 1925).

Or, pendant les années 1914 à 1918, si la France ne couvrait que 16,8 % de ses dépenses totales à l'aide de recettes normales, la Grande-Bretagne en couvrait 28,1 %, les Etats-Unis 28,9 % et l'Italie 31,2 %. En outre, ces pays ont fait appel au cours même des hostilités, à des impôts de guerre qui ont permis de couvrir 18,4 % des dépenses de guerre en Grande-Bretagne, 22,3 % aux Etats-Unis, 7,3 % en Italie. L'Allemagne elle-même, dont la gestion financière fut beaucoup moins sage, couvrit par ce moyen 5,1 % de ses dépenses de guerre ; au contraire, la France n'utilisa pour ainsi dire pas ce procédé.

En 1919, la comparaison est encore moins en notre faveur. En effet, au cours de cette année, les Etats-Unis ont couvert les quatre cinquièmes de leurs dépenses de guerre avec des impôts de guerre, la Grande-Bretagne la moitié, l'Italie le cinquième, et la France le septième seulement.

Il fallait en tout cas faire un effort minimum : couvrir les dépenses civiles, y compris le service annuel de la dette, à l'aide de recettes normales. C'est ce qu'indique M. Truchy dans son étude sur les finances de guerre de la France (*Collection Carnégie*). « Il y a au moins quelque chose de raisonnable et de prudent de se donner comme fin à réaliser, dit-il : c'est de couvrir chaque année par l'impôt et les autres ressources normales les charges cumulées des services

permanents de l'Etat et de la dette publique, intérêts et amortissements ».

En France, les gouvernements successifs ne l'ont même pas fait. Il est facile de s'en apercevoir par la lecture du tableau suivant :

Années	Dépenses totales en millions de francs	Dépenses civiles + charges de la dette publique	Ressources normales	Excédent (+) ou insuffisance (—) des ressources normales par rapport aux dépenses civiles et aux charges de la dette publique
1914	9.891	3.365	4.196	+ 831
1915	19.009	4.297	4.130	— 167
1916	22.997	6.144	4.932	— 1.212
1917	35.597	8.935	6.186	— 2.749
1918	48.584	12.464	6.791	— 5.673
1919	35.245	17.060	11.586	— 5.474
		52.265	37.821	— 14.444

On voit qu'au cours de ces dix années on a fait appel à l'emprunt pour couvrir 27 % des dépenses civiles normales !

Mais ce n'est pas tout ; lorsqu'on a fait appel à l'emprunt, ce fut dans les conditions les plus onéreuses et inutilement onéreuses.

C'est ainsi que M. Edgar Allix a pu écrire à ce propos : « Quant aux grands emprunts, il est difficile de ne pas apprécier sévèrement les méthodes selon lesquelles ils ont été effectués, surtout si on les rapproche de celles des autres pays belligérants. Le gouvernement français a constamment, au cours des hostilités, donné l'impression de crainte d'échec. Tous les emprunts, à l'exception de celui de 1920, ont été émis au-dessous du pair et à un taux réel excessif ».

Enfin, une dernière faute, dont les répercussions financières ont également été considérables, a encore été commi-

se pendant la guerre. Sous prétexte d'assurer plus de justice dans la répartition de l'impôt, on a réalisé en pleine guerre une transformation profonde de notre système fiscal, celle-là même que pendant longtemps on avait hésité à entreprendre avant la guerre, en période de calme et de prospérité. Il est certain qu'il était difficile d'imaginer un plus mauvais moment pour bouleverser les finances d'un pays. Un changement dans un système fiscal quel qu'il soit, crée toujours, au début, une désorganisation générale, et entraîne, pendant un certain temps, un flottement dans les rentrées fiscales. Toute modification des impôts représente un saut dangereux dans l'inconnu. L'avoir entrepris en période aussi troublée, constitue une terrible faute, et M. Allix affirme que « parmi les erreurs qui furent commises, celle du Parlement, qui est d'avoir, en pleine guerre, bouleversé tout notre système d'imposition direct, alors que la moitié des agents étaient mobilisés, fut une folie ». (Rev. Polit. et Parl. 1920).

On voit combien détestable a été le financement de la guerre, tel qu'on l'a pratiqué en France : des gaspillages et des abus dans les prix payés pour les services et les fournitures, une absence regrettable de tout effort fiscal, une transformation inopportune du système d'impôts directs, une politique inconsidérée d'emprunts à outrance à des taux excessivement onéreux, on pouvait difficilement cumuler autant d'erreurs, de négligences et de fautes, à un moment où il importait de faire preuve de plus de sagesse, de rigueur, d'ordre et de fermeté. C'est après la guerre qu'on a supporté les conséquences si lourdes de cette déplorable gestion.

2° Liquidation des conséquences de la guerre

La guerre a encore grevé nos finances d'une autre manière. Elle a entraîné des destructions et des dommages de toutes sortes que l'Etat s'est trouvé dans l'obligation de réparer ; les indemnités pour dommages de guerre, les pensions d'invalidité aux combattants ou les pensions aux veuves de guerre, les frais d'éducation des pupilles de la nation, la retraite des combattants, sont autant de dépenses qui résultent directement de la guerre.

Ici encore, il faut examiner si l'Etat ne s'est pas montré prodigue et inconsidéré. Certes, sur le principe de réparer les dommages qu'ont subis les biens, de compenser la diminution ou la suppression d'activité qui résulte pour les combattants de leurs blessures ou de leurs infirmités, ou d'assurer une possibilité de vivre à ceux qui ont perdu le soutien ou le chef de leur famille, tout le monde est d'accord.

Cependant, à cet égard encore, le caractère sacré d'une dette ne doit pas autoriser tous les abus. S'il était juste que l'Etat permit au cultivateur de reconstruire sa ferme, à l'industriel de rebâtir son usine, au propriétaire de remettre sa maison sur pied, il fallait qu'un contrôle sévère ne permit pas à l'ayant droit malhonnête de faire construire un château là où existait une cabane, une immense usine là où se trouvait un petit atelier. Or, c'est ce qui s'est produit ; et même au bout d'un certain temps, devant la multiplicité des plaintes et l'ampleur de l'indignation générale, on a dû revoir les indemnités accordées pour dommages de guerre. Il aurait pourtant été beaucoup plus juste, beaucoup plus simple et beaucoup plus économique, de faire, avant le ver-

sement des fonds, le contrôle qu'on a dû tenter de faire après. D'abord, comme on a attendu jusqu'en 1924 pour entreprendre cette révision, bien des vérifications qui auraient été faciles quelques années plus tôt, se sont trouvées presque totalement impossibles. Ensuite, devant l'énormité de la besogne à entreprendre, on a dû limiter les révisions à celles des indemnités supérieures à 500.000 francs en perte subie. Or, comme le fait remarquer M. Baudoux (Rev. Pol. et Parl. 1927), pourquoi y aurait-il eu plus d'abus au-dessus de ce chiffre qu'au-dessous ? Il y a même des raisons pour que les abus aient plutôt porté sur des sommes moins importantes. « Pourquoi cette limitation ? demandait-il. Les mêmes règles avaient déterminé toutes les évaluations de dommages de la même catégorie, et l'élémentaire justice voulait que, si on revisait les uns, on revisât aussi les autres. Mais que valent les principes. C'est un fait — difficilement contestable — que les petits dommages bénéficièrent d'une évaluation beaucoup plus généreuse que les gros. Il faut n'avoir rien connu du fonctionnement des organismes d'évaluation pour admettre que le dommage industriel se chiffrant par millions était aussi allègrement et rapidement évalué qu'un dommage mobilier ou immobilier de quelques milliers de francs.

Si donc on voulait reviser, il fallait reviser tout le monde. Mais il fallait reprendre à pied d'œuvre le travail — formidable — de cinq années portant sur des centaines de milliers de dommages. La Chambre recula devant cette besogne et cette responsabilité redoutables.

Elle eut fait sagement de n'aller plus loin et de laisser à la loi du 24 août 1919 le soin de poursuivre et de punir les sinistrés malhonnêtes. »

Nous retrouvons donc toujours la même méthode finan-

cière déplorable. On commence par mal faire les choses. Puis, lorsque l'opinion publique s'en aperçoit, on prend des mesures tardives, empreintes de pur esprit démagogique, et qui sont à peu près totalement illusoires. Il s'agit seulement d'abuser le public et d'apaiser ses plaintes. En effet, non seulement les prescriptions de la loi n'étaient pas justes, mais en les appliquant mal on les rendit encore plus injustes. « Le législateur, dit encore M. Baudoux, avait voulu réparer des erreurs ou des abus, s'il en existait, poursuivre et punir les fraudes, s'il s'en révélait. Les « reviseurs » firent autrement. Ils reprirent en détail l'examen des dommages sans autre but que de faire subir de grands abattements aux chiffres des indemnités précédemment et légalement attribuées. Peu importait que le emploi eût été effectué ou non. On était là pour réduire. On réduisait. C'était la ruine irrémédiable. Il n'a pas fallu moins de trois années de cet invraisemblable régime pour tenter de mettre fin à cet état de choses ».

Ce n'est pas tout. Les dommages de guerre ont donné lieu à d'autres abus et à d'autres scandales.

Il y a d'abord eu celui des avances accordées aux sinistrés avant toute évaluation, et qui devaient ne répondre qu'aux besoins les plus urgents. Pourtant, le montant de ces avances a atteint des millions de francs. Or, comme l'indiquait M. Baudoux, « il serait difficile à pas mal de sinistrés de produire une justification totale et quelquefois partielle de emploi ».

Il y a eu aussi le scandale des bons de cession, qui devaient permettre aux bénéficiaires des dommages de céder leurs titres. « Ne serait-il pas aussi profitable et juste, demandait à l'époque M. Baudoux, d'examiner de très près l'usage qui a été fait par leurs bénéficiaires des bons de ces-

sion ? Rarement la spéculation s'est donné libre cours aussi cyniquement. Le scandale des bons de cession vaut le scandale des avances, lequel n'a rien à envier au scandale des réinvestissements truqués, et des apports en Sociétés. »

« Qu'est-ce encore que ces propriétés d'agrément baptisées pour la circonstance exploitations agricoles ? » ajoutait-il.

On se rend compte de quel inutile supplément de dépenses ces excès dans la distribution des dommages de guerre ont pu grever nos finances.

Si nous nous sommes étendus un peu longuement sur ce sujet, c'est pour nous permettre de ne plus y revenir.

Quant aux autres conséquences financières directes de la guerre, contentons-nous de les citer, car nous aurons à les examiner ultérieurement plus en détail. Il s'agit des pensions de guerre de toutes sortes, qui, elles aussi, ont donné lieu à bien des abus et des fraudes, et de mesures telles que la retraite du combattant, dont il y aura lieu d'examiner si elles ne répondent pas surtout à une pensée démagogique de caractère électoral ; il suffit, pour le moment, d'indiquer leurs répercussions budgétaires en donnant le montant de ce qui est versé aux victimes de la guerre et aux anciens combattants, soit près de 7 milliards de francs environ.

Pour conclure, on peut dire qu'au lendemain de la guerre, nos finances allaient se trouver grevées de la lourde charge supplémentaire que les procédés financiers néfastes, inaugurés avant la guerre, qu'un financement déplorable de la guerre elle-même, et qu'une prodigalité de mauvais aloi dans la réparation de ses répercussions, avaient inutilement ajoutée aux charges normales.

L'exemple de ces erreurs et de ces fautes graves allait-

il au moins servir à en éviter le retour ? Ces expériences désastreuses allaient-elles détourner nos pouvoirs publics de leur répétition ? La constatation des résultats déplorables d'une politique de facilité financière allait-elle modifier leur manière d'agir ? C'est ce qu'il faut examiner maintenant.

CHAPITRE III

L'APRÈS-GUERRE IMMÉDIAT

Lorsqu'une catastrophe est survenue, dans quelque domaine que ce soit, le premier devoir de celui qui en a été la victime est de sauver tout ce qui peut être sauvé, et de chercher à remettre, autant que possible, les choses dans leur état matériel antérieur dans un délai plus ou moins long, selon les circonstances. Tout cataclysme apporte du travail imprévu et nécessite un effort supplémentaire.

Qui n'a jamais observé ce que font les fourmis lorsqu'une main cruelle a détruit en partie leur fourmillière ? Leur première réaction est un mouvement d'affolement. De tous les côtés ces insectes sortent et s'enfuient. C'est un grouillement éperdu. Mais au bout de quelque temps, la suractivité qui se manifeste tend à un autre but. Il s'agit d'examiner les dommages, de fixer les travaux qu'il y a lieu d'entreprendre, puis au plus tôt de les réaliser. Chacun redouble d'effort et d'énergie. Bientôt tout aura été remis en ordre, et l'on ne trouvera, pour ainsi dire, plus trace du passage du démon destructeur. L'instinct fait donc généralement bien les choses. La raison les ferait-elle mal ? L'homme, animal raisonnable, ne serait-il pas capable d'accomplir ce que le simple reflexe instinctif fait faire à des insectes ?

La guerre de 1914-1918 fut une terrible catastrophe. Son

lendemain pouvait difficilement être une époque de prospérité et de bonheur universel, ne demandant aucune peine. Il devait être au contraire une période de difficultés nécessitant un effort soutenu. Il fallait peiner pendant des années pour relever le pays de ses ruines. Alors, et alors seulement, on aurait le droit de se reposer et on pourrait retrouver la prospérité dans une situation redevenue normale.

Mais pourquoi avoir cru et, ce qui est beaucoup plus grave, avoir fait croire qu'une période de grande facilité allait s'ouvrir. On s'enivrait d'une victoire; mais on oubliait que pour l'obtenir, la lutte avait provoqué la mort de 1.500.000 hommes, des destructions considérables, des dépenses de centaines de milliards de francs. Malgré le succès, la guerre restait une catastrophe. Pourtant, vainqueur, on se croyait tout permis. La situation perdait presque son aspect tragique. On pleurait bien les morts et on déplorait les dégâts, mais enivré à la fois par le succès et par la cessation des hostilités, on croyait déjà l'âge d'or arrivé. C'est pour avoir entretenu cette illusion, pour n'avoir pas rappelé les gens à une vue plus juste de la réalité, et fixé le devoir urgent de chacun de se restreindre et de travailler ferme, afin de réparer les suites réparables des événements tragiques qui venaient de s'accomplir, que nos gouvernements et nos parlements d'après-guerre portent la lourde responsabilité des fautes graves et des abus qui se sont produits.

S'il y avait en effet des difficultés économiques et sociales, auxquelles on a tâché de remédier, il y avait également de grosses difficultés financières qu'on a ignorées, et dont on a même accru encore la gravité.

Cette attitude provient du fait qu'une phrase, qui devait faire fortune, a été maintes fois prononcée au Parlement

et de là s'est propagée dans le pays, au cours des années 1919 et 1920 : « L'Allemagne paiera ! L'Allemagne paiera ! » disait-on sans se préoccuper de savoir si c'était vraisemblable ou même possible. Chaque fois qu'on s'est trouvé à court d'arguments, on s'est servi de celui-là. Les plus folles dépenses, les plus inconcevables expédients financiers ont été rendus possibles grâce à cette seule formule magique.

La réalité fut malheureusement tout autre. L'Allemagne n'a pas payé. Mais nous, nous avons effectivement engagé des dépenses sans ressources correspondantes, et le résultat ne s'est pas fait attendre ; notre situation financière est devenue de plus en plus précaire, et après les noires années 1924 et 1925, nous avons connu la redoutable solution d'une faillite des quatre cinquièmes.

Une sage gestion financière aurait voulu qu'au lendemain de la guerre on établît un bilan précis de la situation, telle qu'elle se présentait, en chiffrant les reconstructions nécessaires, les pensions à accorder. Puis, une fois ces chiffres obtenus, il fallait établir un plan prévoyant les moyens par lesquels on assurerait la liquidation de ces dépenses. On pouvait répartir sur 20, 30 ou 50 ans si on le voulait, cette liquidation, mais il fallait l'envisager et l'envisager totale. Cela demandait sans doute pendant 20, 30 ou 50 ans un effort supplémentaire, mais au moins à un moment donné on se serait retrouvé dans une situation normale, et les dépenses budgétaires auraient été en diminuant. Au lieu d'agir ainsi, on a payé sans compter, sans se soucier de la manière dont on se procurerait les fonds nécessaires. L'Allemagne paierait ? Alors, dans les comptes, on constituait trois tranches : un budget ordinaire dont on couvrait les dépenses à l'aide de recettes réelles ; un budget extraordi-

naire dont les dépenses devaient être payées au moyen de recettes incertaines ; un budget spécial des dépenses recouvrables dont le financement devait être assuré par des recettes des plus improbables. Cette façon de procéder aboutit à de telles conséquences que pour l'année 1920, les résultats définitifs des budgets extraordinaire, et spécial des dépenses recouvrables, ont révélé un déficit à très peu de chose près égal au montant total de ces budgets. 35 milliards de francs furent ainsi demandés à l'emprunt pour cette seule année, et cette expérience n'empêcha pas les pouvoirs publics de récidiver l'année suivante.

Cette illusion des paiements allemands nous intéresse indirectement, par les répercussions sérieuses qu'elle a eues sur les dépenses publiques; en effet, elle a encouragé un excès certain dans les dépenses et elle a nécessité des émissions supplémentaires d'emprunts, dont les charges retombaient en définitive sur le budget.

S'il était normal que l'Allemagne, qui s'était reconnue responsable de la guerre, et qui s'était livrée à des destructions systématiques sur notre territoire, se vit contrainte de rembourser les dégâts de tous ordres qu'elle avait causés, on peut néanmoins se demander si, au point de vue financier, il était sage de compter comme on l'a fait, dès la première année, sur des versements en espèces de plusieurs milliards de francs. Qu'il fût juste de recevoir ces sommes n'a rien à voir avec la question financière, et si les circonstances permettaient de prévoir qu'il serait impossible de les toucher, au moins provisoirement, ne pas tenir compte de telles certitudes était une méthode déplorable.

Cette position fut d'autant plus injustifiable qu'elle a été réservée à l'usage purement interne. En face des autres nations, nous avons successivement accepté toutes les réduc-

tions du montant des réparations, jusqu'à leur non paiement. D'ailleurs, il paraît enfantin de prétendre que la création d'un budget spécial des dépenses recouvrables réservait mieux nos droits vis-à-vis de l'Allemagne.

Si notre droit aux réparations avait été contestable, tous les comptes spéciaux qu'on pouvait établir n'auraient pas abouti à le rendre certain. Si, au contraire, notre droit était indiscutable, le fait d'envisager un non-paiement probable ne pouvait aucunement le diminuer. On n'a jamais vu qu'en ouvrant un compte de créances douteuses dans la comptabilité, un créancier ait éteint ou diminué son droit d'obtenir paiement de son débiteur. Simplement, si le premier a connaissance d'une insolvabilité au moins actuelle du second, il agit sagement en en tenant compte et en cherchant à amortir la perte ainsi envisagée. Cela ne l'empêchera pas de poursuivre son débiteur et quand c'est possible, d'obtenir le paiement total ou, à défaut, partiel de ce qui lui est dû.

Si l'on n'a pas agi de la sorte, ce fut sans doute pour ne pas avoir à réduire les dépenses croissantes. Un gouvernement, un Parlement, savent bien que les électeurs sont malheureusement plus sensibles à une large distribution d'avantages de toutes sortes sans augmentation d'impôt qu'aux dangers d'une catastrophe financière. Les uns sont immédiats et palpables, l'autre est différée et inavouée. Aussi M. Lachapelle avait peu de chances d'être entendu, lorsqu'il écrivait en 1923 : « La solution immédiate consiste à comprimer aussi largement que possible toutes les dépenses ordinaires... Dans le même ordre d'idée, il conviendrait de réduire dans une certaine mesure les crédits affectés à la reconstitution des régions dévastées et peut-être même les pensions militaires, c'est-à-dire, en réalité tous les cré-

aits du budget des dépenses dites recouvrables et qui ne le sont pas, du moins pour le moment. Nous savons à quelles protestations indignées se heurterait l'ajournement de cette catégorie de dépenses ; quand on le demande, on provoque aussitôt cette réponse que ce serait manquer à la parole donnée, que ce serait contraire aux lois régulièrement votées et impératives.

Mais on avait juré aussi, avec non moins de solennité, que l'Allemagne paierait, et on n'a pas réussi jusqu'à présent à la faire payer ».

« Nous pouvions exiger d'elle, l'an dernier, 800 millions de marks or de livraisons en nature, ajoutait-il, et nous n'en avons reçu que jusqu'à concurrence de 200 millions, alors que les autres créanciers ont touché toute la part qui leur était due » (F. Lachapelle, *Rev. Econ. Polit.*, 1923).

En effet, nous avons commis là une autre faute. Si l'Allemagne pouvait alléguer une impossibilité de payer en espèces une partie ou même la totalité de ce qu'elle nous devait, il lui était difficile de le faire pour un paiement en nature. Or, il y avait une contradiction fondamentale entre notre politique commerciale rigoureusement protectionniste et la notion même des réparations, qui impliquait l'entrée en France de marchandises étrangères gratuites. « L'Allemagne avant la guerre, a écrit M. Ch. Rist, importait chez nous 7 à 8 millions de marks or de marchandises. Cette importation est tombée, (y compris les réparations), aujourd'hui à environ 450 millions, lesquels représentent moins encore si l'on tient compte de la perte du pouvoir d'achat de l'or. »

On voit combien notre politique des réparations a influé sérieusement sur nos dépenses publiques.

D'ailleurs, même si l'on pensait obtenir le paiement total

des réparations, n'est-il pas curieux de constater que l'on n'ait jamais songé à la nécessité d'amortir, au moins en partie, notre dette publique, considérablement accrue par les besoins de la guerre. Cette tâche faisait encore partie de la liquidation de celle-ci.

L'absence d'effort fiscal au lendemain de la guerre nous intéresse aussi par ses répercussions profondes sur notre déficit budgétaire et, par l'accroissement des charges de la dette publique, qui en est résulté. Il faut citer particulièrement le retard apporté au vote de mesures fiscales frappant les bénéfices de guerre, ainsi que leur insuffisance. N'était-il pas injuste et immoral, en effet, que la partie de la nation restée à l'intérieur, se soit enrichie sur le dos de celle qui avait risqué de se faire tuer au front pour défendre le patrimoine commun ?

Il faut également signaler qu'à défaut de plans réalisables d'amortissement progressif des dépenses de guerre en plusieurs années, ceux qui en prévoyaient la liquidation définitive en une seule fois n'ont pas manqué. Il faut en dire un mot, notamment du projet socialiste établissant un prélèvement sur le capital. Ce projet comportait 3 séries de mesures :

1° La reprise par l'Etat de tous les profits réalisés pendant la guerre dépassant 20 % ;

2° La reprise par l'Etat sur chaque succession d'une part d'enfant légitime ;

3° La reprise par l'Etat, une fois pour toutes, d'une partie des capitaux privés, c'est-à-dire conscription des fortunes pour éteindre les charges de la guerre.

De ces trois mesures, seule la première pouvait se justifier par les droits exorbitants de la guerre, et par l'in-

justice qu'il y avait à tolérer l'enrichissement exclusif de ceux qui avaient échappé à la lutte.

D'ailleurs, on en est venu à établir une taxe spéciale sur les bénéfices de guerre, qui a eu le tort d'être fort tardive et insuffisante.

La deuxième mesure, qui prétendait frapper les héritages, ne reposait, par contre, sur aucun fondement juridique ni moral. Enfin, le prélèvement sur le capital, qui était la mesure dont les socialistes attendaient le plus grand rendement, était à la fois injustifié et surtout irréalisable. M. Allix (1) en a d'ailleurs, à notre avis, définitivement fait justice. Il indiquait en premier lieu toute la différence qu'il y avait entre le prélèvement proposé et un impôt sur le revenu d'un taux modéré, assis sur le capital ; celui-ci pouvait paraître un complément utile et présenter en outre des avantages secondaires tels que de permettre d'atteindre quelques capitaux somptuaires, d'établir une discrimination entre revenus du capital et du travail et de contrôler par lui l'impôt sur les successions.

Tout autre chose, disait-il, sont les procédés qui consistent à prendre au contribuable une partie de son capital, et qui reposent sur le préjugé que la fortune acquise n'est pas intéressante. Et il montrait qu'elle avait supporté pendant la guerre ses charges particulières : remise de l'or contre du papier, remise de valeurs étrangères contre des titres d'emprunt, et qu'elle n'était pas seulement le fruit des efforts du passé, mais encore le support de l'activité économique du présent et était ainsi d'une grande utilité.

Ensuite, M. Allix signalait les difficultés ou impossibilités auxquelles on se heurterait :

(1) *Revue Politique et Parlementaire* de 1920,

1) Difficulté de l'établissement du cadastre des fortunes servant de base au prélèvement, et pour lequel la moindre erreur se traduirait par une grosse injustice, puisqu'il s'agissait d'un taux très élevé ;

2° Impossibilité d'effectuer ce prélèvement sans provoquer des catastrophes ; en effet, l'argent liquide ne représente qu'une part insignifiante des fortunes ; et la liquidation en masse des valeurs mobilières, des exploitations industrielles, des maisons ou des terres, que provoquerait la nécessité de verser une part importante de sa fortune, aboutirait à une dépréciation effroyable dont seuls profiteraient « les brasseurs d'affaires, manieurs d'argent, munitionnaires enrichis qui seront à l'affût du contribuable obligé de vendre ou d'engager son domaine, de céder une part de son entreprise, de négocier ses titres ». (Allix).

D'un autre côté, si au lieu d'argent, on remettait en paiement à l'Etat des titres et des créances, celui-ci serait alors pris entre la nécessité de les écouler et de provoquer un effondrement des cours ou de gérer un portefeuille important. Dans ce dernier cas on n'obtiendrait pas la liquidation immédiate recherchée, et l'Etat se trouverait en face de tous les risques et de la nécessité de toutes les opérations bancaires, qu'impliquerait la gestion d'un tel portefeuille.

M. Allix faisait remarquer en outre, que le contribuable ne serait pas quitte pour l'avenir au prix de cette amputation. Le propriétaire foncier trainerait le fardeau de sa dette hypothécaire, le commerçant et l'industriel celui des emprunts qu'ils auraient dû contracter pour payer l'Etat.

Enfin, si le rentier devait seul bénéficier de l'effort du contribuable, ce ne serait pas encore sans qu'un déchet se soit produit.

« Inopérante financièrement, ruineuse économiquement,

la conscription des fortunes est enfin un instrument de décomposition sociale », concluait M. Allix.

Mais si la liquidation immédiate des frais de la guerre était irréalisable, ce n'était pas une raison pour n'en prévoir aucune.

Enfin, non seulement on ne s'est point préoccupé de liquider les conséquences de la guerre, mais on a encore fait preuve d'une folle prodigalité dans les dépenses elles-mêmes. Les emprunts émis l'ont été de la façon la plus onéreuse et à des taux excessifs.

« Nos méthodes de crédit, dit M. Allix en 1920, sont malheureusement en retard sur celles des autres grands pays. Alors que la pratique des émissions au-dessous du pair a été abandonnée par l'Angleterre et les Etats-Unis, nous y demeurons attachés avec une persévérance déplorable ». En effet, on émet un emprunt amortissable en 60 ans à 100 francs, rapportant 5 francs d'intérêt, mais remboursable à 150 francs.

On ferme les yeux sur des abus du genre de ceux que nous avons signalés à propos des indemnités pour dommages de guerre.

On accorde des pensions avec une largesse et une absence fréquente de discrimination que nous aurons occasion d'étudier plus en détail.

Pour la reconstruction du domaine public dans les régions dévastées, on dépense aussi sans compter, sans aucun souci de modération.

Enfin, comme si toutes ces fautes ne suffisaient pas encore, l'Etat se mêle de faire des opérations commerciales pour lesquelles il va faire la preuve d'une incapacité totale : c'est ce qu'a montré la liquidation des stocks américains.

« Après les débats retentissants auxquels elle a donné

lieu à la tribune du parlement, et à la suite des faits rapportés et commentés par la presse de tous les partis, la liquidation des stocks par l'Etat apparait comme une opération malheureuse, au point de vue financier, comme au point de vue économique. Cette conclusion n'a été contestée par personne », dit M. Zapp en 1921 (*Rev. Polit. et Parl.*). Et il montre dans quelles conditions invraisemblables ces stocks ont été rachetés. Le prix d'achat, fixé en dollars portant intérêt à 5 %, l'a été sur la base d'un inventaire général dressé cinq mois avant la date de l'achat ; l'Etat français prenait en charge les indemnités à accorder aux particuliers pour occupation de leurs immeubles, et les Américains se réservaient : tout ce qui était vendu à la date du marché avec le gouvernement français ; les marchandises à livrer selon les marchés en cours ; celles dont ils pouvaient avoir besoin pendant leur séjour en France, ou pour les soldats repartant aux Etats-Unis ! Le contrat était ainsi fait sans garantie de quantité ni de qualité, et présentait donc un certain nombre de redoutables inconnues. Aussi des différences sensibles furent constatées entre la quantité des objets livrés et celle qui résultait de l'inventaire. Des détournement importants se produisirent (il n'y eut pas moins de 463 condamnations et 8.500 congédiements) et des indemnités considérables furent réclamées.

D'autre part, au début, les ventes furent faites à vil prix pour faire baisser le coût de la vie. « Elles n'aboutirent, dit M. Zapp, qu'à enrichir les spéculateurs revendant avec jusqu'à 500 % de bénéfice ».

Des rabais énormes furent consentis à toutes sortes d'associations à caractère philanthropique plus ou moins nettement établi. Les services publics exercèrent des prélève-

ments très importants sur les stocks, en vertu du droit de préemption, sans cesse étendu, et des réductions scandaleuses leur furent accordées ; encore avait-on toutes les peines du monde à leur faire verser ces prix au budget des stocks.

« J'ai passé 57 millions de cuirs à la chaussure nationale, observe M. Brousse dans un rapport, on m'en a payé 4.000. »

Enfin, les frais généraux, qui n'ont pas été exactement chiffrés, étaient nettement exagérés.

Dans les ports, des agents commerciaux chargés des ventes touchaient des salaires colossaux allant jusqu'à 100.000 francs par mois.

D'ailleurs, M. Brousse montre les transformations rapides qui ont suivi des cessions importantes de camps contenant des stocks, à des particuliers. Il cite un cas dans lequel 512 congédiements réduisirent rapidement les frais de plus de 2.500.000 francs, et des automobiles, qu'on désespérait de désenliser sans dépenses énormes, furent transportées en peu de jours dans des hangars, réparées et en grande partie vendues !

Il est évident qu'avec une semblable gestion, l'un des principaux arguments présentés par le gouvernement pour acquérir les stocks, à savoir : profiter de conditions avantageuses pour des marchandises que d'autres Etats étaient prêts à racheter, peut paraître peu décisif !

De tout ce qui précède, on peut conclure que le lendemain de la guerre fut l'époque des dépenses inconsidérées et des illusions coûteuses. « Une volonté sincère de redressement, écrit M. Allix, à propos de l'année 1920, s'associe à la persistance de regrettables et singulières illusions, sur la capacité actuelle de paiement de l'Allemagne, sur le

problème des transferts, sur le change, sur la monnaie, sur le crédit : On semble oublier qu'il existe des limites à la faculté d'emprunter. Illusion enfin sur la « politique des économies ».

« Il y a des économies utiles et possibles, mais il y a aussi des économies de façade et des économies appauvrissantes ».

CHAPITRE IV

APERÇU HISTORIQUE SUR LES DIVERS BUDGETS D'APRÈS-GUERRE

Alors que les dépenses budgétaires n'étaient que de 4.739 millions de francs en 1913, celles du seul budget ordinaire atteignent en 1920 : 21.761 millions ; si l'on y ajoute celles du budget extraordinaire, on obtient un total de 27.181 millions de francs. Encore fait-on abstraction du budget spécial des dépenses recouvrables, dont les crédits se montent à 20.751 millions de francs. Pourtant, la différence entre les chiffres de 1920 et ceux de 1913 ne représente pas entièrement un accroissement réel. En effet, la statistique Dessirier nous montre qu'en prenant le chiffre 100 comme unité de base pour 1914, l'indice du coût de la vie a été de 313 au début de 1920 ; la livre sterling, de son côté, valait déjà 43 fr. 16 au lieu de 25 fr. 25 avant la guerre. Mais, même si l'on tient compte de cette élévation du coût de la vie pour toutes les dépenses du budget de 1913, sur lesquelles elle a eu une influence (1) il n'en reste pas moins

(1) Toutes les dépenses sauf les charges de la dette publique non viagère.

vrai que le budget de 1920 n'aurait pas dû représenter plus de 11.813 millions de francs. Or, à lui seul, le budget ordinaire de cette année atteint près du double. Encore faut-il faire des réserves sur l'imputation de certaines dépenses au budget extraordinaire. (En effet, celles de la 2^e section de ce budget d'un montant de 718 millions, correspondent en réalité à des besoins permanents.)

En tenant compte, comme on vient de l'indiquer, des variations du coût de la vie au cours des années successives, on constate que les dépenses publiques ont été en accroissement réel, par rapport à 1913, de :

98 % en 1920	112 % en 1926	158 % en 1932
65 % 1921	100 % 1927	190 % 1933
131 % 1922	131 % 1928	168 % 1934
115 % 1923	126 % 1929	175 % 1935
120 % 1924	131 % 1930	
140 % 1925	118 % 1931	

C'était donc dès la première année qu'il y avait lieu de s'inquiéter de l'accroissement des dépenses. Le rapporteur du budget à la Chambre disait en effet : « Au lendemain de la dernière consultation du suffrage universel, il a semblé que le pays ait plus fortement que jamais réclamé une politique d'économies. » « La réforme budgétaire est la condition de toutes les autres, ajoutait-il. La diminution des dépenses ne peut être obtenue qu'en réformant profondément notre système administratif. »

Dès 1920, le problème est ainsi bien posé : En face d'un accroissement exagéré des dépenses, il y a nécessité de les réduire, et pour cela nécessité d'une réforme administrative profonde. On voit le mal ; on le signale, on proclame le besoin et l'urgence d'y porter remède ; mais on ne réalise rien ; et d'année en année, il en sera de même. Comme

on le verra, 15 ans d'aggravation du mal, le risque d'une banqueroute, une faillite des 4/5, le risque d'une deuxième débâcle financière, une crise économique grave, rien n'y fera. Le Parlement n'apportera jamais de remède par lui-même. Lorsqu'il sera absolument nécessaire de recourir à quelques mesures, au moins provisoires, pour échapper à la catastrophe, les assemblées abdiqueront : elles remettront tous leurs pouvoirs et cèderont tous leurs droits au gouvernement ; on recourra ainsi à une véritable dictature financière, mais limitée dans le temps, et même très limitée. Aussi, d'une part, ceux qui en bénéficieront, n'oseront pas en user pleinement, et, craignant d'être trop tôt désavoués, ils se contenteront de solutions provisoires, de retouches de détails, de mesures de circonstances, qui ne feront que suspendre ou retarder les difficultés, sans y remédier définitivement ; d'autre part, dès que les pouvoirs discrétionnaires accordés par nécessité prendront fin, ou bien, ce qui est aussi fréquent, dès que le gouvernement qui les avait obtenus sera renversé, le Parlement reprendra sa besogne destructive. Les décrets-lois, qui étaient au moment de leur vote des décrets-lois de sauvegarde, des décrets-lois de salut public, deviendront, lorsque l'affolement sera passé, des décrets-lois de circonstance, des décrets-lois de misère. Et comme aucune réforme profonde n'aura jamais été tentée, les choses reprendront leur triste cours un moment interrompu, mais qui paraît être leur cours normal ; de nouveau les dépenses s'accroîtront à un rythme accéléré, la dette publique augmentera de volume, et spécialement la dette flottante, les déficits budgétaires réapparaîtront et la situation sera bientôt encore un peu plus grave que la fois précédente, car, plus d'années depuis la guerre s'étant écoulées, l'espoir d'un retour à une situation

financière saine et normale deviendra de moins en moins fondé. C'est ce petit drame que va nous révéler l'étude des budgets successifs depuis 1920.

Pour plus de commodité, on peut diviser l'évolution budgétaire depuis la fin de la guerre en plusieurs périodes, mais il ne faut pas perdre de vue ce qu'une telle manière de procéder a forcément d'un peu artificiel, car chaque budget apporte des modifications au précédent et présente des différences avec lui.

I. — PREMIÈRE PÉRIODE : 1920-1926.

On peut distinguer une première période qui comprend les années 1920 à 1926. C'est pendant ces années que se développe le drame qui devait aboutir à la débâcle financière de 1926, entraîner la dévaluation du franc, et provoquer l'élévation du coût de la vie jusqu'à un coefficient de plus de 6 par rapport à 1914.

Encore peut-on distinguer trois phases au cours de cette période.

1° *Première phase* : 1920-1921.

Pendant ces deux premières années toutes les règles financières paraissent avoir été violées à souhait. L'unité budgétaire n'est plus qu'un mythe. On ne trouve pas moins de trois budgets différents : budget ordinaire, budget extraordinaire, budget spécial des dépenses recouvrables, sans compter les comptes spéciaux dont l'importance est considérable. Pourtant, la répartition des dépenses entre ces différents budgets, tout au moins entre les deux premiers, est souvent sujette à caution. De plus, on ne peut matériellement pas trouver un intérêt quelconque au partage entre

deux budgets différents, de dépenses auxquelles il aurait été sage de faire face avec des recettes normales, car il existait encore un budget spécial des dépenses recouvrables, dont il était certain que nous devrions assurer le financement immédiat, sinon définitif, par l'emprunt.

D'ailleurs, pendant ces deux années, quiconque parle de restreindre l'effort de reconstruction rendu nécessaire par la guerre et de faire preuve d'un peu de patience et de modération, est un mauvais Français. Quand on propose d'accroître l'effort fiscal, ce que l'on sera cependant, par la force même des choses, bientôt obligé de faire, on répond qu'il serait criminel de saigner, plus qu'on ne le fait, une nation qui vient déjà de tant souffrir de la guerre. Dans ce débat, il est d'ailleurs curieux de constater que nous n'ayons jamais jeté un regard furtif sur ce qui se passait par delà nos frontières, car on voit difficilement comment il aurait été criminel de faire en France ce que la Grande-Bretagne, par exemple, jugeait indispensable de faire chez elle.

Budget de 1920.

En 1920, le montant du seul budget général est plus de quatre fois supérieur à celui du budget de 1913. Si on y ajoute le montant du budget extraordinaire, on constate que les crédits totaux sont près de six fois plus importants qu'avant la guerre.

Or, dans le budget extraordinaire, même dans la première section qui s'intitule dépenses exceptionnelles résultant des hostilités, à côté des dépenses réellement exceptionnelles comme celles d'entretien, d'assistance, de transport des réfugiés (350 millions), ou comme les indemnités de démobilisation (750 millions), on en trouve d'autres qui ne le sont aucunement, telles les indemnités de cherté de

vie, les allocations dites « temporaires » aux retraités, etc., et elles se chiffrent par plus de 500 millions de francs ; d'autres dépenses encore ne sont qu'en partie exceptionnelles, telles celles d'entretien de l'armée du Levant, qui figurent pour la totalité dans le budget extraordinaire.

Comme l'indice du coût de la vie, par rapport à 1914, est de 3,15 à l'époque, il y a déjà un accroissement réel important, d'autant plus que toutes les dépenses sont bien loin d'avoir été réévaluées en conséquence. Cet accroissement a d'ailleurs plusieurs causes. Avant tout il faut signaler l'augmentation particulière des crédits nécessaires au service de la dette publique non viagère. De 965 millions en 1913, ils sont passés à 10.800 millions en 1920, ce qui provient de la politique d'emprunts à outrance suivie pendant et depuis la guerre. On remarque ensuite l'augmentation des crédits alloués au ministère de l'Intérieur ; elle paraît particulièrement importante si on tient compte des deux budgets ordinaire et extraordinaire. Mais elle provient surtout d'un crédit de plus de 350 millions, destinés aux réfugiés et d'une subvention au budget d'Alsace-Lorraine de 725 millions. Les autres crédits du ministère se sont moins accrus que le prix de la vie. Par contre, ceux du ministère des Finances (service général des ministères) révèlent un accroissement réel. Ils ont effectivement doublé. Les crédits destinés aux travaux publics (en ne prenant que ceux du budget général) sont près de cinq fois ce qu'ils étaient avant la guerre, ce qui représente aussi un accroissement réel assez considérable. Il faut avouer cependant qu'aucun travail important n'avait été entrepris pendant la guerre.

Les dépenses totales du ministère des Affaires étrangères (budgets ordinaire et extraordinaire) paraissent quinze fois

plus importantes qu'avant la guerre ; mais si l'on met à part les crédits destinés à des missions en Palestine, Syrie et Silicie qui s'y trouvent inscrits, l'accroissement, en réalité, ne correspond qu'à un coefficient de 4 par rapport à 1913.

Les crédits du ministère de la Guerre sont aussi en augmentation sensible par rapport à 1913 (coefficient 4,3) ; mais une partie de ceux-ci s'applique à des dépenses exceptionnelles résultant des hostilités. Les crédits des Postes et Télégraphes sont près de quatre fois plus importants qu'avant la guerre. Les crédits destinés à l'Instruction publique et aux Beaux-arts ont aussi augmenté légèrement plus que le coût de la vie. Il faut enfin remarquer que les frais de régie passent de 288 millions en 1913 à 1.069 millions en 1920, c'est-à-dire deviennent 3,4 fois plus élevés.

Les autres dépenses ne paraissent pas avoir subi d'augmentation réelle. Pourtant il faut faire une restriction, car, si les traitements, salaires et retraites ont été augmentés à l'aide d'indemnités et d'allocations spéciales, ils ne l'ont pas encore été dans la proportion du prix de la vie. Par conséquent, l'augmentation d'importance des services publics a été en réalité un peu plus grande encore que nous venons de le signaler.

D'autre part, comparé au budget de 1919 (que l'on considère comme une année de guerre), celui de 1920 est dans l'ensemble en diminution.

Cependant, le rapporteur général à la Chambre signale certaines augmentations dans les crédits des ministères des Affaires étrangères, de l'Intérieur, de la Guerre et de l'Instruction publique notamment, et il en donne les principales explications suivantes (en dehors de la mission en Syrie) :

Relèvement des soldes et traitements, hausse des prix,

accroissement des forces de police, retour de l'Alsace-Lorraine à la France, réouverture d'écoles militaires et reprise de l'instruction de la troupe.

Il faut enfin faire encore quelques observations sur ce budget.

Tout d'abord, par la survivance de pratiques regrettables, déjà maintes fois critiquées, le budget n'a été voté qu'à la fin du mois de juin, c'est-à-dire après que 6 douzièmes provisoires aient été nécessaires. Encore les chiffres n'avaient-ils été établis que d'une manière un peu fantaisiste, puisque le ministre des Finances constatait lui-même dans sa lettre du 29 mars 1920 au rapporteur du budget à la Chambre, que les demandes de certaines administrations contenaient soit des augmentations de traitement, soit même des augmentations de cadres, qui n'étaient justifiées par aucun motif.

Il y a aussi lieu d'observer que d'après le règlement des comptes, les dépenses réellement constatées au profit des créanciers de l'Etat pour cette année 1920, ont atteint 23.287 millions de francs pour le budget général, au lieu des 21.761 millions primitivement votés, et 6.550 millions pour le budget extraordinaire, au lieu des 5.420 millions originairement alloués. De plus, si les recettes ont été en excédent sur les dépenses de la faible somme de 373 millions pour le budget général, elles ont accusé une moins-value de 5.984 millions pour le budget extraordinaire. Que dire encore du déficit de 11.529 millions de francs présenté par le budget spécial des dépenses recouvrables ! Et que penser des 35.977 millions de francs d'emprunts de toutes sortes qui ont été émis cette année ! Enfin, il ne faut pas oublier l'existence des comptes spéciaux extra-budgétaires dont le volume était loin d'être insignifiant, puisqu'ils atteignaient plusieurs milliards de francs.

Budget de 1921.

En 1921, les trois budgets ordinaire, extraordinaire et spécial des dépenses recouvrables subsistent encore. Néanmoins, le budget extraordinaire est en diminution de plus de 2 milliards par rapport à l'année précédente. En outre, M. Bokanowski, rapporteur général du budget à la Chambre, signale la nécessité de le faire disparaître en totalité l'année suivante : « En 1922, il n'y aura plus de la guerre, dit-il, que des conséquences durables, celles-là mêmes qui affectent tout notre édifice économique et financier, et par conséquent, devront être comprises dans le budget ordinaire. »

Le budget des dépenses recouvrables accuse également une diminution de plus de 5 milliards par rapport à l'année 1920.

Le budget général, par contre, s'accroît de 1.500 millions.

Les dépenses réellement constatées lors du règlement définitif des comptes se sont trouvées à peine supérieures de 576 millions aux crédits votés, pour le budget général, et elles sont inférieures à ces crédits de 1.400 millions pour le budget des dépenses recouvrables.

Il y a donc une certaine amélioration à ce point de vue.

Par contre, la pratique des douzièmes provisoires n'a pas été abandonnée, et il a encore été nécessaire d'en voter deux, cette année-ci.

De même, les résultats définitifs font encore apparaître d'importants excédents de dépenses : 171 millions pour le budget général, 3.116 millions pour le budget extraordinaire (soit à peu près sa totalité) et 5.988 millions pour le budget des dépenses recouvrables.

Enfin, on a de nouveau fait appel à l'emprunt pour une

somme de 21.674 millions de francs (1), ce qui accroît toujours dangereusement notre dette publique.

Ensemble, les crédits des deux budgets ordinaire et extraordinaire atteignent 26.500 millions contre 27.180 l'année précédente, ce qui représente une faible diminution. Il semble d'ailleurs que l'augmentation de tous les services dans le budget général, provient presque uniquement de transferts de crédits précédemment portés à tort au budget extraordinaire, notamment les indemnités de cherté de vie que nous avons spécialement signalées. Seule l'évolution de certaines dépenses appelle quelques remarques particulières.

Tout d'abord, on constate que le service de la dette consolidée a diminué d'un peu plus d'un milliard. Le rapport général du budget en donne les explications suivantes : admission des rentes en paiement de la contribution exceptionnelle des bénéfices de guerre et réduction du service des intérêts des obligations remises au gouvernement américain en représentation de ses avances, à la suite d'accords intervenus avec lui.

Au contraire, on s'aperçoit qu'au total, les crédits du ministère des Finances destinés aux services généraux du ministère passent de 312 à 433 millions. Il y a là une augmentation regrettable, résultant plus d'une désorganisation profonde que d'une nécessité inéluctable. C'est ce que laisse entendre M. Ch. Dumont dans son rapport : « Nous sommes malheureusement obligés de constater, dit-il, que le ministère des Finances traverse actuellement une crise de personnel et une crise d'organisation... Il est indispensable d'entreprendre sans retard la réorganisation des services

(1) Chiffres donnés au rapport général du budget de 1923 à la Chambre.

du ministère. C'est avec des moyens de fortune que l'Administration des finances s'est jusqu'à ce jour tirée d'affaire... Elle a constitué des services nouveaux en embauchant un nombre tout à fait excessif d'auxiliaires. Ces services se sont juxtaposés à côté des services déjà existants, sans qu'il soit établi entre eux aucune coordination, aucun lien. »

Il faut signaler également un nouvel accroissement assez important (de 12 %) des crédits destinés aux ministères de l'Instruction publique et des Beaux-Arts.

Les dépenses militaires augmentent aussi, bien que relativement peu (de 5,8 % de leur montant).

Plus considérable est l'accroissement des frais de régie, qui passent de 1.070 millions environ en 1920, à 1.209 millions en 1921.

D'un autre côté, les crédits affectés aux régions libérées dans le budget spécial des dépenses recouvrables, ont été réduits de plus du tiers de leur montant.

Enfin, il faut rappeler l'existence des comptes spéciaux, à propos desquels, le Rapporteur du budget à la Chambre a écrit : « Votre commission a depuis longtemps demandé la disparition des comptes spéciaux, et démontré qu'elle devait être aussi rapide que possible... L'opinion publique sent d'instinct quelle charge intolérable fait peser sur les finances publiques la politique de l'Etat marchand de charbon, entrepreneur de transports, acheteur et vendeur de blé, de pétrole, de sucre, café, lait condensé. »

De cette analyse des dépenses de l'année 1921, il ne faudrait pas tirer la conclusion qu'un effort réel avait été fourni et qu'une politique de sagesse commençait. Le progrès, par rapport à 1920 — et il n'était pas accompagné de l'effort fiscal nécessaire — était bien faible. Mais, surtout

le but à atteindre n'était pas de maintenir les dépenses sensiblement au niveau qu'elles avaient atteint, mais de les réduire.

C'est cette nécessité de plus en plus urgente qu'affirme le rapport général sur le budget : « A moins de laisser la France s'endetter jusqu'au point où sa situation financière ne pourrait plus être rétablie, nous disons qu'il était essentiel qu'en 1921 le budget ordinaire et ce qui resterait du budget extraordinaire fussent couverts à la fois par l'impôt permanent et par des recettes exceptionnelles certaines — bénéfice de guerre et liquidation des stocks.

Limiter aux ressources normales et exceptionnelles, au sens strict du mot, les budgets ordinaire et extraordinaire de 1921, c'était du même coup préparer pour 1922 la suppression définitive des dépenses extraordinaires.

... La charge imposée par les lois fiscales votées en juin 1920 est trop lourde, pour que nous propositions de l'aggraver...

Contre le déficit, il n'y a donc qu'un recours : les économies.

Quant à l'allègement du fardeau de reconstitution des régions libérées, c'est le point vital de notre politique générale.

Une politique sévère d'économies, un contrôle rigoureux qui s'adapte à toutes les dépenses exigées par la renaissance économique, sans se laisser alourdir par le poids de la tutelle bureaucratique, un système fiscal productif, juste, qui ne décourage pas le travail et l'épargne, des arrangements internationaux rationnels, pour assurer les réparations, ce sont là les traits essentiels d'une politique économique et financière qui a l'assentiment certain d'une démocratie libérale.

Réduire les crédits budgétaires d'environ 2.550 millions est à la fois nécessaire et possible.

Telle est la conclusion de votre commission, à la fin de son examen du budget de 1921 ». Mais il n'en était pas tenu compte.

2° Deuxième phase : 1922-1924.

Budget de 1922.

Avec la fusion des deux budgets ordinaire et extraordinaire en un seul, nous entrons dans la deuxième phase de cette première période. Au premier abord, en 1922, un effort paraît avoir été fait. On constate en effet la disparition du budget extraordinaire, ce qui est déjà un progrès dans le sens de l'unité budgétaire. Néanmoins, le budget spécial des dépenses recouvrables subsiste et il subsistera encore deux ans avant de disparaître également.

Le budget général n'atteint qu'un montant total de 24.687 millions, y compris les crédits concernant les dépenses extraordinaires, classées à part dans chaque titre et chapitre du budget, tandis que les deux budgets ordinaire et extraordinaire totalisaient une somme de 26.500 millions l'année précédente. Il paraît ainsi y avoir une diminution de près de 2 milliards.

De son côté, le budget spécial des dépenses recouvrables n'est plus que de 10.558 millions au lieu de 15.317 millions l'année précédente.

Mais ce n'est là qu'une apparence. Tout d'abord, 3.200 millions de francs de crédits qui auraient dû figurer au budget général, n'y sont pas portés : 1.700 millions de francs de remboursements à la Banque de France, 1 milliard de francs de remboursements de la dette extérieure

commerciale et 500 millions de francs de dépenses portées aux comptes spéciaux.

En outre, les droits réellement constatés au profit des créanciers de l'Etat, d'après le règlement définitif des comptes, ont dépassé les crédits votés de 2 milliards et demi pour le budget général et de près de 8 milliards pour le budget spécial des dépenses recouvrables. Les dépenses ont ainsi été, en définitive, largement supérieures à ce qu'elles avaient été lors de l'exercice précédent et la réduction était purement apparente et illusoire.

Sous réserve de ce que nous venons de dire, d'après les budgets votés, les traits saillants de l'évolution des dépenses entre 1921 et 1922 paraissaient être les suivants :

— Accroissement de 1.380 millions de francs des crédits affectés aux charges de la dette, résultat direct de la politique d'émission continuelle d'emprunts ;

— Nouvelle augmentation (de 32 millions) des crédits affectés au ministère des Finances ;

— Réduction de 1.190 millions de francs des dépenses militaires ;

— Légère diminution (de 20 millions) des frais de régie.

Il faut noter en outre dans le budget spécial des dépenses recouvrables, une nouvelle diminution importante des sommes affectées aux régions libérées.

Les résultats définitifs de cette année ont fait apparaître un excédent de dépenses de 2.873 millions pour le budget général et de 6.888 millions pour le budget des dépenses recouvrables.

Enfin, plus de 32 milliards de francs d'emprunts de toutes sortes ont encore été émis en France en 1922. C'est dire que les charges de la dette publique ne cessaient pas de s'accroître.

Budget de 1923.

En 1923, les crédits du budget général atteignent un total de 23.402 millions et ceux du budget des dépenses recouvrables un montant de 13.581 millions. D'après ces chiffres, les dépenses du budget général paraissent en diminution de près de 1.300 millions par rapport à 1922 et celles du budget spécial en augmentation de plus de 3 milliards. Mais ici encore, s'en tenir à ces chiffres serait commettre une erreur. En effet, les crédits qui figurent au budget général de 1923, ne représentent pas la totalité des dépenses portées dans celui de 1922. Les crédits des P.T.T. ont été transférés, en 1923, à un nouveau budget annexe. De plus, 1.500 millions de francs de charges d'intérêts et d'amortissements ne figurent pas au budget. Avec ces rectifications le budget général est en accroissement réel de près de 2 milliards.

D'autre part, les dépenses réellement constatées lors du règlement définitif des comptes, ont dépassé de 2.600 millions les crédits primitivement accordés au titre du budget général, tandis qu'elles n'ont été inférieures que de 860 millions environ aux crédits primitivement accordés au titre du budget des dépenses recouvrables.

Les principales variations, par rapport à l'année précédente, sont les suivantes :

Une diminution apparente de 1.066 millions des charges de la dette publique ; mais il y a lieu de tenir compte d'une part, d'une réduction de 1 milliard des crédits affectés à l'amortissement, et d'autre part, de la suppression du service des intérêts des Bons du Trésor à 2 ans, d'un montant de 325 millions environ ; ainsi, en réalité, il y a eu une

augmentation des charges de la dette, due en grande partie à l'accroissement de la dette flottante.

Une nouvelle augmentation de 36 millions des dépenses du ministère des Finances pour les services généraux du ministère.

Une augmentation des crédits de la défense nationale de 370 millions, bien inférieure à la réduction de l'année précédente. On peut d'ailleurs signaler à ce propos, les paroles du Rapporteur général du Budget, qui réfutent toutes assertions tendancieuses sur nos dépenses militaires :

« Par rapport à 1913, l'armée française a diminué ses effectifs de 200.000 hommes, réduit de moitié la durée du service militaire et l'importance de sa flotte de guerre.

« Alors que le pourcentage des dépenses militaires par rapport aux dépenses totales du budget était en France de 35 % en 1913, il n'est plus, en 1922, suivant le mode de calcul, que de 20,4 % ou de 15,7 %. »

« En Grande-Bretagne, alors que les dépenses militaires de 1913 représentaient 41,6 % des dépenses totales, elles représentent, en 1922, 56,35 %. »

Il faut encore noter une nouvelle augmentation de 150 millions (soit de plus de 10 %) des dépenses relatives aux services de l'Instruction publique et des Beaux-Arts ; une augmentation de près de 200 millions des dépenses relatives aux Travaux publics ; enfin, une augmentation de 400 millions environ des crédits destinés aux services des P.T.T., qui figurent désormais non plus au budget général, mais dans un budget annexe. Il faut citer à cet égard, les critiques faites à cette innovation par le Rapporteur du budget : « L'institution du budget annexe a pour objet, dit-il, et peut donc avoir pour effet d'orienter dans la voie

de l'industrialisation des services dont le fonctionnement a souvent donné lieu à des critiques justifiées. »

« Mais les conséquences budgétaires n'en sauraient encore être exactement mesurées. » Et, signalant la suppression du budget annexe des Téléphones en 1893, il poursuit : « On s'était convaincu, en effet, que l'existence d'un budget annexe en rompant l'unité du budget, en rendant plus difficile la surveillance des opérations d'un service, est loin de favoriser nécessairement l'économie. La préoccupation de l'équilibre a une tendance à passer au second plan, les excédents de recettes étant versés au budget général à titre de produits divers, et les excédents de dépenses étant couverts par des subventions de ce même budget ; grâce à des passations d'écriture, chaque budget annexe se balance toujours exactement, quels que soient les résultats de la gestion. »

Pour conclure, on peut affirmer que, loin de décroître comme elles le semblent, les dépenses poursuivent en réalité, cette année encore, leur augmentation continue. L'effort de compression n'est toujours pas tenté et la principale caractéristique de ce budget est de se présenter avec un déficit initial de 4 milliards, ce qui est fort grave.

D'ailleurs, la nécessité de réaliser d'importantes réformes d'ensemble au lieu de procéder à de simples retouches de détail apparaît plus évidente que jamais. « Les budgets se sont enflés, constate le Rapport à la Chambre des Députés, parce que les fonctions de l'Etat se sont constamment étendues et approfondies...

« Aujourd'hui, l'Etat se trouve chargé d'une grande quantité de tâches qui ne ressortissent pas d'une notion rigoureuse de l'Etat. »

« Tant que le domaine des fonctions de l'Etat ne subira

pas de réduction, il sera vain d'escompter des économies très étendues et d'en espérer un allègement de la charge des services qui puisse rétablir l'équilibre compromis de nos budgets ».

Il y avait là un véritable cri d'alarme, poussé à l'époque où le coût de la vie se maintenait encore à peu près sans changement depuis la fin de la guerre (le coefficient était de 3,23 en 1923 contre 3,13 en 1920 par rapport à 1914). Mais c'était aussi l'époque où la Livre sterling atteignait déjà 69 fr. 74 au lieu de 43,16 trois années plus tôt, et où l'endettement de l'Etat, surtout à court et très court terme, s'accroissait d'une façon vraiment inquiétante.

Budget de 1924.

En 1924, faute d'arriver à voter un budget, on s'est contenté de reconduire celui de 1923, afin d'éviter le recours à un nombre excessif de douzièmes provisoires. Sans doute y avait-il aussi des raisons électorales pour procéder ainsi. La Chambre au terme de son mandat ne désirait pas se compromettre devant l'électeur tout puissant, et une discussion parlementaire risquait d'entraîner de nombreuses surenchères démagogiques. Il est difficile pourtant de ne pas blâmer une telle désinvolture quand on songe que nous étions à un des moments les plus critiques de nos finances, et que la discussion du budget précédent avait fait ressortir l'urgence et la nécessité absolue de réaliser des réformes importantes pour échapper à une débâcle financière certaine.

On s'est seulement contenté de voter près de 190 millions de crédits supplémentaires pour permettre un relèvement des indemnités pour charges de famille et de résidence.

3° *Troisième phase : 1925-1926.*

Avec l'année 1925 commence la troisième phase de la première des périodes que nous avons distinguées. En effet, ce n'est qu'à partir de ce moment que l'unité budgétaire est à peu près rétablie par suite de la disparition du budget spécial des dépenses recouvrables. Il ne reste plus désormais qu'un seul et unique budget, comme cela aurait toujours dû être.

A partir de ce moment également le plus gros de la reconstruction des régions dévastées a été réalisé. En effet, plus de 60 milliards ont été payés aux sinistrés, et 13 milliards ont été dépensés pour la reconstruction du domaine public. Ainsi, comme l'indique M. Lamoureux dans son rapport, seules les conséquences réellement durables de la guerre subsisteront bientôt.

Budget de 1925.

En 1925, le budget général atteint 33.137 millions de francs. Les crédits du budget spécial des dépenses recouvrables, comme nous venons de le signaler, ont été incorporés dans le budget général, et c'est ce qui explique en partie son accroissement. Néanmoins, sur les 11 milliards de francs de celui-ci, les crédits de l'ancien budget spécial ne représentent que 7.500 millions environ. Il y a donc une augmentation réelle des dépenses de 3.500 millions de francs par rapport à 1924. Mais il faut encore ajouter que diverses dépenses ne figurent pas au budget, notamment 1.600 millions de francs destinés au paiement de pensions et 700 millions de francs pour faire face au déficit des chemins de fer. En outre, aucun crédit n'est prévu pour les 4 mil-

liards de francs qu'il faudra payer aux sinistrés des régions envahies, ni pour les 268 millions de francs or qu'il faudra rembourser à l'échéance de divers emprunts extérieurs. Enfin, il ne faut pas oublier l'existence du budget des P.T.T. qui atteint 2.039 millions, ni les dépenses du compte spécial « entretien des troupes d'occupation en pays étranger » qui devaient atteindre 675 millions.

Sept douzièmes provisoires ont encore été nécessaires cette année-là, et les dépenses réellement constatées lors du règlement définitif des comptes ont atteint 37.757 millions, ayant ainsi dépassé de 4.520 millions les crédits primitivement votés.

Enfin, le règlement définitif du budget de 1925 a fait apparaître un excédent de dépenses de 1.507 millions.

Par rapport à l'année précédente, les principaux changements dans les dépenses ont été les suivants :

Tout d'abord, on constate que les charges de la dette amortissable ont augmenté de 4 milliards, cependant que celles de la dette consolidée restaient sans changement. C'est dire combien les méthodes d'emprunt pratiquées se sont révélées coûteuses. De leur côté, les pensions coûtent au total, en 1925, 5.618 millions, y compris les 1.600 millions de francs hors budget, soit environ 1.500 millions de plus que l'année précédente.

Il faut en outre signaler qu'un crédit global de 1.250 millions de francs, mis à la disposition du ministère des Finances pour le relèvement des soldes, indemnités et traitements dans les différents services, sans qu'une répartition soit faite entre eux, constitue un accroissement général des dépenses de tous les ministères qui n'apparaît pas, mais dont il y aurait lieu de tenir compte.

Les dépenses du ministère des Finances sont encore en

augmentation de 250 millions sur celles de l'année précédente. Elles sont devenues plus de 15 fois $1/2$ ce qu'elles étaient en 1913, pendant que le coût de la vie n'est que 4,24 fois plus élevé. C'est dire que les services du ministère des Finances coûtent *réellement* plus de 4 fois plus cher qu'avant la guerre !

Les crédits du ministère de l'Intérieur sont en accroissement de 136 millions de francs, ce qui représente plus de 60 % de leur montant.

Les crédits destinés aux services du Travail, de l'Hygiène et de Prévoyance sociale sont augmentés de 205 millions, soit de près de 50 %. Ils sont déjà six fois ce qu'ils étaient avant guerre.

Les divers frais de régie s'accroissent de 174 millions ou de 15 %. Enfin, les crédits du ministère de l'Agriculture augmentent de plus de 30 millions, ce qui représente 37 % de leur montant total. Par contre, les crédits du ministère de la Justice sont réduits de 20 millions.

Les dépenses des autres départements ministériels restent sans changement appréciable, ou bien les augmentations qu'elles subissent correspondent aux dépenses non permanentes résultant des dommages de guerre (c'est le cas notamment pour l'Instruction publique et les Beaux-arts).

Dans les budgets annexes, les crédits des P.T.T. accusent un accroissement de 380 millions de francs, soit de 23 %.

De même, les crédits du budget de la Caisse d'épargne passent de 133 à 173 millions, et ceux concernant les chemins de fer de 2.900 millions environ à 3.157 millions. Comme on le voit, ce n'est pas encore en 1925 qu'a été fourni l'effort de compression des dépenses publiques, dont l'urgence s'accroissait pourtant chaque jour.

Budget de 1926.

En 1926, le budget général atteint 37.338 millions de francs. Il est donc en augmentation apparente de 4.200 millions par rapport à 1925.

Mais, une partie de cet accroissement tient à ce que divers crédits, qui ne figuraient pas dans le budget de 1925, ont été portés dans celui de 1926. C'est le cas notamment des 1.600 millions de francs de dépenses relatives aux pensions de guerre, que nous avons signalées comme laissées hors budget l'année précédente.

En outre, 360 millions de francs de dépenses de premier établissement des P.T.T. ont été pris en charge par le budget général. Aussi les crédits de 1926 ne dépassent que de 2.240 millions ceux de 1925, pour le budget général, ce qui est encore considérable.

Pourtant, 4 milliards de francs de dépenses ne figurent pas encore au budget : 1.200 millions de francs de remboursement à la Banque de France, 1.800 millions de francs de remboursements de la dette extérieure à court terme et 1 milliard de francs à payer aux sinistrés.

En outre, les dépenses résultant des droits réellement constatés au profit des créanciers, d'après le règlement définitif des comptes, se sont élevées à 43.803 millions ; c'est dire qu'elles ont dépassé de 6.465 millions de francs les crédits budgétaires initiaux.

Néanmoins, pour la première fois depuis la guerre, grâce aux divers projets de redressement ultérieurement votés, les recettes se sont trouvées en excédent de 1.088 millions de francs sur les dépenses.

Les principaux changements par rapport à 1925 sont les suivants :

Les charges de la dette publique non viagère, accrues de 359 millions de francs dans le budget, atteignent un montant de 15.143 millions de francs. Mais il ne faut pas oublier que, par suite de la création de la Caisse autonome d'amortissement, 829 millions de francs d'intérêts des bons de la défense nationale ont été payés par celle-ci au cours de l'année.

Les pensions qui paraissent augmenter de 1.765 millions de francs, ne s'accroissent en réalité que de 165 millions par rapport à l'année précédente, car 1.600 millions de francs de pensions de guerre, qui ne figuraient pas au budget de 1925, sont portés dans celui de 1926.

Au budget du ministère des Finances figure à nouveau un crédit global pour le relèvement des traitements, soldes et indemnités des divers services. Il est de 1.500 millions de francs, cette fois-ci. Donc, en plus des augmentations que nous allons signaler, il faudra tenir compte de la partie de ce crédit qui concerne chaque ministère en proportion du nombre de ses agents.

Les crédits du ministère des Affaires étrangères passent de 130 millions de francs à 165 millions.

Ceux du ministère de l'Intérieur augmentent de 19 millions.

Ceux de la Défense nationale sont accrus de 1.010 millions (5.729 millions au lieu de 4.719).

Les crédits destinés à l'Instruction publique et aux Beaux-Arts atteignent 43 millions de plus que l'année précédente.

Ceux du ministère du Travail atteignent 810 millions en 1926, en augmentation de 170 millions ou de 26 % sur ceux de 1925.

Les crédits des Colonies s'accroissent de 15 millions.

Ceux de la Marine marchande de 18 millions ; enfin les frais de régie sont supérieurs de 270 millions à ce qu'ils étaient l'année précédente.

Au contraire, les dépenses du ministère des Finances, déduction faite des 1.500 millions de francs destinés au relèvement des divers traitements, ont enfin diminué d'environ 100 millions.

Aux budgets annexes, il faut signaler une nouvelle augmentation de 622 millions de francs des crédits des P.T.T. par rapport à l'année précédente ; si l'on ajoute à ce chiffre les 362 millions de francs d'avances portés au budget général, on s'aperçoit que les dépenses des P.T.T. ont subi une augmentation totale réelle de 984 millions de francs, soit de plus de 45 % de leur montant.

Il ne faut pas oublier, au cours de cette année, la baisse catastrophique du franc, résultat d'une inflation considérable, d'une politique d'emprunts excessifs, des déficits cumulés des budgets et de l'absence d'effort de compression des dépenses au cours des années précédentes. La Livre sterling a atteint 200 francs au mois de juillet, et l'indice du coût de la vie s'est élevé jusqu'à 6,28. La dévaluation définitive du franc avec tous les inconvénients qu'elle a comportés allait en être le résultat.

Mesures de redressement de juillet-août 1926

A la suite d'une crise financière redoutable, dont les péripéties ont été étudiées dans maints ouvrages, diverses mesures furent prises au cours des mois de juillet et août 1926.

D'une part, il fut créé, par une loi constitutionnelle, une caisse autonome d'amortissement, qui allait avoir la charge

de gérer les bons de la défense nationale, d'en diminuer le montant en procédant à des mesures de consolidation, et d'amortir la dette publique par voie de rachats de titres en bourse. Comme les intérêts payés par la Caisse diminueraient d'autant le montant des charges figurant au budget au chapitre de la dette publique, il y aura lieu de les ajouter à celles-ci désormais, chaque année, pour se rendre compte de leur évolution.

D'autre part, on prit diverses mesures qui affectèrent les dépenses de l'Etat. En présence de l'élévation du coût de la vie, on vota d'abord un crédit destiné au relèvement des traitements et salaires ; ensuite des mesures d'économies, dont les répercussions allaient se chiffrer à 127 millions de francs en 1927, furent prises dans le courant de l'année par voie de décrets-lois réalisant différentes réformes.

Ainsi, l'augmentation continuelle des dépenses publiques, le cumul des déficits budgétaires, l'absence d'effort financier suffisant, l'appel exagéré à l'emprunt, l'accroissement de la dette publique et surtout de la dette flottante, au cours de cette période qui va de la fin de la guerre au mois de juillet 1926, avaient abouti à une véritable faillite de l'Etat. L'affolement provoqué par l'inflation et les renversements continuels des ministères avait accru et accéléré la chute de la monnaie, et entraîné une dévaluation considérable du franc, qu'un peu plus de sagesse, de courage, de modération et de stabilité auraient sans doute pu éviter ou tout au moins limiter. En effet, jusqu'en 1925, le coût de la vie s'était maintenu au-dessous de l'indice 4 par rapport à 1914 et la Livre sterling n'avait pas dépassé le cours maximum de 92 francs. Jusqu'à la fin de 1923 le cours de la Livre était même resté au-dessous de 70 francs.

II. — DEUXIÈME PÉRIODE : 1927-1932.

On peut distinguer, dans l'évolution des dépenses publiques, une deuxième période, de 1926 à la fin de 1932, caractérisée encore par un accroissement continu de celles-ci. Pourtant il faut distinguer deux phases. Pendant la première, en même temps qu'on constatera une adaptation progressive des dépenses de personnel au nouveau cours du franc et au nouveau coût de la vie, un effort d'assainissement financier sera tenté. Mais, comme la prospérité économique sera grande, on croira de nouveau l'âge d'or arrivé, et les velléités d'économies qui s'étaient manifestées au début ne cesseront pas de s'amenuiser. Pourtant, on était en droit de croire qu'on allait profiter précisément d'une période de grande prospérité pour rétablir définitivement nos finances. Les décrets-lois d'économies du cabinet Poincaré et la création d'une caisse d'amortissement l'avaient d'ailleurs donné à penser au début ; mais l'effort fut vite abandonné. Alors commencera la deuxième phase de cette période. La crise économique étant survenue, on reviendra sur les mesures prises pour réduire la dette publique. L'Etat va s'endetter à nouveau, sans que les dépenses cessent de s'accroître, malgré les déficits budgétaires réapparus, et il faudra craindre une deuxième amputation monétaire.

1° *Première phase : 1927-1929.**Budget de 1927.*

En 1927, le budget général atteint 39.451 millions de francs, en augmentation de 2.113 millions sur celui de 1926. Mais pour comparer utilement les chiffres de 1927 à

ceux de l'année précédente, il convient de leur faire subir une série de rectifications. Quatre dépenses, qui figuraient au budget de 1926 ne se trouvent plus dans celui de 1927 : la subvention de 362 millions de francs au budget annexe des P.T.T. ; les 317 millions de francs d'avances au fond commun des compagnies de chemins de fer ; les dépenses d'exploitation du monopole des tabacs, et certaines charges de la dette publique, assurées par la Caisse autonome d'amortissement (4.133 millions de francs). Ainsi, il faudrait ajouter 5.612 millions de francs aux crédits du budget de cette année pour pouvoir les comparer à ceux de 1926. Les crédits votés aux budgets annexes, de leur côté, paraissent en diminution de 2.344 millions par rapport à l'année précédente ; mais ils sont en augmentation réelle de 806 millions si l'on tient compte du fait que les budgets des Chemins de fer de l'Etat et de l'Alsace-Lorraine (d'un montant de 3.150 millions de francs), n'y figurent plus.

En outre, cette année, les dépenses ont dû dépasser de 5 milliards de francs environ les crédits primitivement accordés.

Au total, les dépenses effectuées en 1927 auront ainsi atteint une soixantaine de milliards.

Examinons maintenant comment se répartissent en gros les augmentations de dépenses.

Les charges de la dette publique non viagère, tant au budget général qu'au compte de la Caisse autonome d'amortissement, atteignent un montant total de 19.666 millions de francs, en augmentation de 4.690 millions sur 1926. Sur cette augmentation, 167 millions proviennent de la hausse des changes, 833 millions des charges de la dette extérieure non couvertes par des recettes spéciales, 951 millions de

l'inscription au budget de la totalité des intérêts à verser au titre des avances de la Banque de France, et 325 millions d'une annuité à servir à la Caisse d'amortissement. Le reste, soit 2.414 millions, est la conséquence de la politique d'inflation et d'emprunts suivie précédemment.

La charge des pensions (dette viagère et crédits du ministère des Pensions) est supérieure en 1927 de 1.094 millions à celle de 1926.

Comme les années précédentes, un crédit pour relèvement des traitements et salaires, d'un montant de 1.250 millions, est porté au budget du ministère des Finances, qui a la charge de les répartir entre les divers départements ministériels dont les dépenses sont ainsi en réalité encore supérieures à ce qu'elles paraissent être.

Les crédits concernant le ministère de la Justice ont augmenté de 56 millions, soit de 35 % de leur montant ; ceux du ministère des Affaires étrangères de 20 millions, soit de près de 14 % de leur montant, ceux du ministère de l'Intérieur de 142 millions, soit de 40 % de leur montant, ceux de la Défense nationale de 1.137 millions, soit de 20 % de leur montant, ceux du ministère de l'Instruction publique de 479 millions, soit de 27 % de leur montant, ceux du ministère du Travail de 76 millions, soit de 9 1/2 % de leur montant, ceux des Colonies de 100 millions, soit de 37 % de leur montant, ceux de l'Agriculture de 103 millions, soit de 63 % de leur montant.

Au budget annexe des P.T.T., les crédits augmentent de 1.396 millions, soit de 46 % de leur montant total ; ceux du budget annexe de la Caisse d'épargne s'accroissent de 55 millions, soit de plus de 28 %.

Les frais de régie, qui semblent diminuer de 668 millions, augmentent en réalité de 35 millions, si l'on tient compte

des frais d'exploitation du monopole des tabacs, désormais à la charge de la Caisse d'amortissement.

Comme on le voit, à peu près toutes les dépenses s'accroissent cette année ; mais ce n'est pas seulement par suite de la hausse des prix, puisque les proportions varient de 9 1/2 à 63 %.

Budget de 1928.

En 1928, le budget général atteint 42.445 millions de francs, ce qui représente une augmentation de près de 3 milliards de francs par rapport à l'année précédente.

Il ne faut toujours pas oublier, d'ailleurs, que la totalité des dépenses publiques a atteint un montant bien supérieur.

En effet, 2.167 millions de francs d'intérêts de la dette publique ont été mis à la charge de la Caisse d'Amortissement et les crédits des budgets annexes ont été de 4.900 millions. Enfin, d'après le règlement définitif des comptes, les droits réellement constatés au profit des créanciers ont dépassé de 2.797 millions les crédits accordés au moment du vote du budget. Aussi les dépenses publiques ont dû être, en réalité, de 52.300 millions de francs environ, non compris les frais de gestion du monopole des tabacs et le déficit des chemins de fer.

Les principales variations dans les dépenses, dont une partie tient à la répartition entre les divers services du crédit de 1.250 millions alloué en 1927 au ministère des Finances pour relèvement des traitements, sont les suivantes :

Les charges totales de la dette publique non viagère (au budget général, comme à la Caisse d'Amortissement) sont

inférieures de 3.362 millions à ce qu'elles étaient en 1927. Cette différence provient tout d'abord de la suppression du crédit de 833 millions pour charges de la dette extérieure non couverte par des recettes spéciales ; elle tient également à des remboursements de notre dette extérieure (plus de 600 millions). En ce qui concerne la dette intérieure, les diminutions proviennent d'une amélioration des changes (emprunt 4 % avec garantie de change) et de la baisse du loyer de l'argent à court terme qui a permis la suppression de l'annuité versée à la Caisse d'Amortissement (400 millions) et une réduction des charges des Bons du Trésor. La revalorisation des fonds d'Etat Français a dispensé en outre des rachats en bourse, et il a été possible de réduire le montant des avances de la Banque de France et d'annuler des rentes 5 % 1920 ; enfin, des consolidations importantes de la dette flottante, réalisées par la Caisse d'Amortissement, ont beaucoup réduit les intérêts versés au titre des bons de la Défense Nationale. En sens contraire, un accroissement des charges de la dette est résulté des récents emprunts (980 millions de francs environ) et du paiement des annuités des indemnités des dommages de guerre (375 millions).

Les crédits destinés aux pensions sont en augmentation de 1.470 millions. En effet, le taux des pensions ordinaires et des pensions de guerre a été relevé.

Les traitements sont à nouveau augmentés. Un crédit global de 1.100 millions est porté à cet effet au budget du ministère des Finances, et les dépenses des départements ministériels seront ainsi encore supérieures à ce qu'elles apparaîtront.

Les crédits destinés aux services du ministère des Finan-

ces augmentent de 313 millions par rapport à l'année précédente soit de 48 %.

Les dépenses de la Défense Nationale s'accroissent de 1.605 millions, c'est-à-dire de 23 %. Le rapporteur général du budget explique cette augmentation par le renforcement de la défense nationale, la reconstitution de nos stocks de mobilisation, l'armement de notre frontière, l'application du programme naval, etc...

Les crédits de presque tous les autres départements ministériels augmentent aussi, mais inégalement.

C'est ainsi que ceux du ministère de l'Intérieur augmentent de 38 %, ceux des Colonies de 24 %, les frais de régie de 20 %, les crédits des Affaires Etrangères de 21 %, ceux de la Justice de 17,5 %, ceux de l'Instruction Publique de 14,5 %, ceux du ministère du Travail, de l'Hygiène et de la Prévoyance Sociale de 8 %, ceux de la Marine Marchande de 6,3 %, et ceux des Travaux Publics de 2,5 % seulement. Par contre, les crédits des ministères de l'Agriculture et du Commerce restent à peu près sans changement et ceux des régions libérées diminuent de 224 millions.

Budget de 1929.

En 1929, le budget général atteint 45.336 millions, soit 2.921 millions de plus qu'en 1928. Pourtant, comme les charges de la dette publique ont diminué de 196 millions, c'est en réalité de 3.117 millions qu'ont augmenté les dépenses des divers autres services.

Mais avant toute analyse du budget, il faut signaler la mesure injustifiable, à laquelle les pouvoirs publics ont eu recours cette année. Des plus values budgétaires considérables n'avaient pas tardé à apparaître au cours de l'exer-

cice. On aurait dû normalement s'en servir pour réaliser un allègement des charges écrasantes de la dette publique grâce à des remboursements ou à des rachats de titres en bourse. Ainsi, on aurait vite obtenu également cette baisse du loyer de l'argent qui est une condition essentielle de l'assainissement du marché financier et de la baisse du prix de la vie. Une conversion des rentes aurait en outre été bientôt possible aux meilleures conditions, ce qui aurait à nouveau diminué le fardeau de notre dette. Au lieu d'agir ainsi, on n'a rien trouvé de mieux que d'absorber la plus grande partie de la plus-value (c'est-à-dire des milliards de francs) dans une prolongation de 3 mois de l'exercice budgétaire sans vote de ressources correspondantes !

A notre avis, on ne se montrera jamais assez sévère dans l'appréciation d'une telle façon de procéder. Comment ! depuis 9 ans on insiste chaque année sur la nécessité de réduire les dépenses publiques ; on se plaint de l'élévation du taux de l'intérêt des emprunts ; on se trouve en présence d'une dette publique de 290 milliards, sans compter les dettes obligataires des Chemins de Fer et des P.T.T. ; les charges annuelles de cette dette atteignent 16.100 millions de francs, ce qui correspond à un taux moyen d'intérêt de 5,8 %, et on ne trouve pas un meilleur emploi d'une douzaine de milliards de francs que de les absorber dans un simple report de 3 mois de la date d'ouverture de l'exercice budgétaire suivant. Quand on pense qu'à cette époque on était à la veille d'une crise économique grave, à la veille d'une conversion possible des rentes, à la veille d'une série d'années de déficit budgétaire considérable, on peut dire qu'en procédant comme on l'a fait, on a failli au plus élémentaire des devoirs financiers. Que penserait-on d'un particulier criblé de dettes de centaines de milliers de

francs, qui, sous prétexte qu'une année il aurait gagné dix mille francs de plus que d'habitude, ne trouverait rien de mieux à faire que de cesser de travailler pendant 3 mois, pour absorber son gain supplémentaire ? C'est pourtant ce qu'a fait l'Etat.

Pour se rendre compte, d'ailleurs, de l'état d'esprit des pouvoirs publics à l'époque, il suffit de citer quelques paroles de M. de Chappedelaine dans son rapport de 1930 : « Ces plus-values, disait-il, sont d'ailleurs plus nocives que des moins-values, car celles-ci dictent les mesures indispensables de prudence, quand celles-là ne font qu'exciter les appétits ». Prétendre qu'un excédent de dépenses est préférable à un excédent de recettes ! Une telle assertion paraît presque inconcevable. Est-il possible d'accorder plus clairement une ignorance financière plus totale au Parlement ? Celui qui dépense tout ce qu'il a en poche, porte un nom : c'est le prodigue. Et notre loi, comme celle de tous les pays civilisés, a prévu un moyen de protéger cet incapable contre l'entraînement de sa passion. Elle lui donne un conseil judiciaire qui seul a capacité de faire pour lui tous les actes importants concernant la gestion de sa fortune. Notre parlement, tel qu'il fonctionne en France aujourd'hui, est-il donc définitivement un incapable en matière financière ?

Pour en revenir aux dépenses de 1929, on constate que pour 15 mois, elles ont été supérieures en fin de compte de 15 milliards à celles de 1928 pour 12 mois. Or les dépenses budgétaires d'un trimestre ne représentaient en moyenne que 11.340 millions ; et comme celles du premier trimestre sont inférieures de 300 millions environ à la moyenne de celles des 3 autres (voir rapport du budget de 1932), le supplément de dépenses impliqué par le recul

au mois de mars de l'ouverture de l'exercice budgétaire de 1930, n'aurait dû être que de 11.040 millions. Les 4 milliards restants représentent un excédent des dépenses sur les crédits accordés. C'est dire qu'en définitive les dépenses de 1929 auront dépassé de plus de 7 milliards celles de 1928.

A ne considérer que les crédits accordés par les lois de budget, les principales modifications entre ces 2 années ont été les suivantes :

Les charges de la dette publique non viagère ont diminué de 196 millions. Celles des pensions par contre ont augmenté de 643 millions, soit de 8 %. Les dépenses du ministère de l'Intérieur s'élèvent de 264 millions, soit de 36 % (la subvention aux départements pour les routes départementales, et les crédits concernant l'aménagement des lotissements défectueux en sont surtout responsables). Les dépenses du ministère du Travail augmentent de 275 millions, soit de 29 %, ce qui provient surtout du fonds national de chômage et des Assurances Sociales. Les charges de la Défense Nationale augmentent de 1.310 millions. Il faut signaler à ce propos la création d'un ministère de l'air, parmi les crédits duquel figurent des dépenses concernant l'aviation civile, pour une somme de 220 millions de francs environ, qu'il y a lieu de déduire. L'augmentation provient surtout des dépenses nécessitées par la loi de 1928 sur le recrutement de l'armée (270 millions), de l'élévation des prix (300 millions environ) et de l'achat de matériel neuf (plus de 450 millions). Les dépenses du ministère de l'Instruction Publique s'accroissent de 516 millions, soit de 20 %. Les crédits du ministère de l'Agriculture sont augmentés de 33 1/2 % en raison principalement du plan d'intensification de la production agricole ; ceux de la

Marine marchande de 32 %, ceux du ministère de la Justice de 21 %, ceux du ministère des Affaires Etrangères de 9 %, ceux du ministère du Commerce de 17 1/2 %, ceux des Colonies de 12 1/2 %, ceux des Travaux Publics de 15 %. Les frais de régie sont supérieurs de 200 millions à ceux de l'année précédente.

Au contraire, les dépenses du ministère des Finances sont en diminution de 270 millions, soit de 38 %, et celles des régions libérées, de 27 millions.

Signalons enfin dans les budgets annexes, l'accroissement de 977 millions de francs du budget des monnaies et médailles, résultant de la frappe des monnaies à la suite de la stabilisation, celui de 233 millions de francs du budget de la Caisse d'Epargne et celui de 10 millions de francs des services des P.T.T.

2° Deuxième phase : 1930-1932.

En 1930, nous entrons dans la deuxième phase de cette période qui s'étend de 1927 à 1932. Après avoir imposé un effort fiscal considérable, on procède à des dégrèvements peut-être excessifs. En tout cas, ils auraient dû s'accompagner de ces compressions de dépenses et de cette réforme administrative profonde, maintes fois réclamées, mais toujours pas réalisées.

Budget de 1930.

Celui-ci est encore en augmentation de 5.032 millions sur celui de 1929. En outre les dépenses effectivement constatées par les comptes définitifs ont dépassé de 6.630 millions des crédits primitivement accordés. Si l'on ajoute encore

la partie des charges de la dette assurée par la Caisse d'Amortissement (2.100 millions) et les dépenses des P.T.T. (4.480 millions) qui figuraient jusqu'en 1923 dans le budget général, on obtient un total de plus de 63 milliards 1/2.

Les principaux changements dans les dépenses, par rapport à 1929, sont les suivants.

Les charges de la dette publique non viagère ont diminué au total de 965 millions, ce qui tient, d'une part à la politique de rachats et d'amortissements suivie par la Caisse Autonome, et d'autre part, à la suppression d'un crédit de 500 millions concernant les intérêts des obligations remises au gouvernement américain en paiement des stocks de guerre. En sens inverse, on constate une augmentation de près de 150 millions, résultant du versement à la Caisse des Dépôts et Consignation d'une annuité pour prêts à l'agriculture et dans des buts sociaux.

Au contraire, le service des pensions et retraites augmente au total de 1.607 millions, soit de 20 % de son montant.

Les dépenses sociales groupées au ministère du Travail et de l'Hygiène s'accroissent de 775 millions, soit de 63 %, par suite de mesures nouvelles d'assistance et de prévoyance et par suite des assurances sociales.

Les crédits de la défense nationale augmentent d'un milliard, soit de 10 %. Cela provient principalement d'une amélioration du sort du troupier, d'approvisionnements de guerre et de constructions navales.

Les crédits du ministère de l'Intérieur augmentent de 297 millions, soit de 30 %, surtout en raison de l'accroissement des forces de la gendarmerie et de la garde républicaine.

Ceux du ministère des Finances s'élèvent de 180 millions,

soit de 26 %, en partie à cause de l'incorporation au budget général de celui des manufactures de l'Etat en Alsace-Lorraine, en partie par suite de l'augmentation du forfait servi aux P.T.T., en contre-partie des services rendus aux Administrations, et par suite de la réorganisation de l'Administration des Contributions indirectes.

Les crédits de la Marine Marchande augmentent de 112 millions de francs, soit de 40 %, en raison surtout des subventions accordées aux compagnies de navigation et des frais du crédit maritime.

Ceux des Travaux Publics s'accroissent de 382 millions, soit de 21 % ; les travaux de voirie, l'annuité versée aux Compagnies de Chemins de fer, et les salaires des cheminots d'Alsace-Lorraine en sont les principales causes.

Les crédits accordés à l'Agriculture accusent une augmentation de 75 millions ou de 20 1/2 %, ceux du ministère de la Justice de 2 %, ceux du ministère des Affaires Etrangères de 9 %, ceux du ministère de l'instruction Publique et des Beaux-Arts de 6 % (en partie à cause de la gratuité de l'externat de la classe de sixième) ; ceux des Colonies de 5 %. Il faut au contraire signaler la diminution de 31 millions des crédits affectés aux régions libérées.

Aux budgets annexes, les crédits des P.T.T. s'accroissent de 493 millions, soit de 12 %, ceux de la Caisse d'Epargne de 17 1/2 %, ceux de la Légion d'honneur de 130 %.

Au contraire, les crédits du budget des monnaies et médailles diminuent de 196 millions.

Comme on le voit, l'effort de dégrèvement fiscal assez considérable entrepris cette année, n'avait pas empêché les dépenses de continuer à augmenter.

Aussi, le règlement définitif des comptes devait faire

apparaître pour la première fois depuis 3 ans, un déficit de 6.700 millions de francs.

Budget de 1931.

Ces faits auraient dû constituer un sérieux avertissement. Pourtant la progression des dépenses publiques ne s'en est pas moins poursuivie en 1931.

Un des traits essentiels de ce nouveau budget a consisté dans le transfert à la Caisse d'Amortissement d'une partie de l'amortissement contractuel. Cette mesure, dont la constitutionnalité a été discutée, prouvait en tout cas que toutes les précautions prises pour garantir la continuité de la mission confiée à la caisse autonome n'étaient pas encore suffisantes. On créait un précédent dangereux, et, plus tard, la caisse devait être à nouveau mise à contribution. En 1931, si l'on tient compte de ce transfert, on constate que les dépenses publiques ont alors augmenté, non pas seulement de 242 millions, comme le montant du budget voté semblerait l'indiquer, mais en réalité de 1.106 millions de francs. En outre, le fait que les charges de la dette publique ont diminué de 1.385 millions, prouve que les dépenses des autres services assurés par l'Etat se sont accrues de 2.491 millions de francs.

Enfin, les dépenses effectivement constatées lors du règlement définitif des comptes, ont dépassé de 3.800 millions de francs les crédits primitivement votés.

Les principales modifications par rapport à l'année précédente, ont été les suivantes :

Les charges totales de la dette publique diminuaient, comme nous l'avons signalé, de 1.385 millions de francs.

Les pensions coûtaient encore 983 millions de francs de

plus que l'année précédente, soit 9 % de plus ; la nouvelle allocation aux anciens combattants en était responsable pour près de 230 millions.

Les frais de régie s'accroissaient de 112 millions, par suite de transformations ou de créations d'emplois dans les douanes et dans les contributions indirectes, et par suite du relèvement des frais de mission.

Les crédits du ministère des Finances augmentaient de 192 millions, soit de 22 %, par suite d'avances aux départements et aux communes et d'un crédit destiné à faciliter la réforme des finances locales.

Les crédits du ministère des Colonies s'accroissaient de 162 millions, ce qui s'expliquait par le transfert au budget de ce ministère, de crédits précédemment portés dans celui de la guerre (1), par la création d'unités militaires nouvelles ou le renforcement d'unités existantes.

Les crédits du ministère des Travaux Publics augmentaient de 258 millions, soit de 12 %, en raison principalement de l'intensification de la réfection des routes.

Ceux de la Marine marchande de 59 millions, soit de 15 %, toujours par suite des subventions croissantes aux compagnies de navigation.

Ceux de la Justice de 32 millions, soit de 10 % en raison de la réorganisation des prisons et des tribunaux.

Ceux de l'Instruction Publique de 123 millions, surtout à cause de l'extension de la gratuité de l'externat simple.

Ceux des ministères du Travail et de la Santé publique, de la Défense Nationale, des Affaires Etrangères, de l'Intérieur et de l'Agriculture augmentaient tous de 3 à 6 %.

Aux budgets annexes, les crédits destinés aux services des P.T.T. diminuaient (pour la première fois) de 166 millions,

(1) Plus de 60 millions pour les corps d'occupation de Chine.

soit de 3 1/2 %. Au contraire, ceux du budget de la caisse d'épargne augmentaient de 212 millions, et ceux du budget des poudres de 106 millions.

De plus le règlement définitif des comptes a de nouveau fait apparaître, pour 1931, un excédent de dépenses de 5.611 millions de francs.

Il faut signaler, enfin, que le parlement avait voté une première tranche de travaux d'outillage national de 670 millions, financés par les ressources du Trésor. C'était la suite d'un projet présenté en 1929, au moment des plus-values budgétaires qui devaient servir à y faire face. Malheureusement elles avaient complètement disparu depuis.

Budget de 1932.

Au seuil de l'année 1932, les déficits des budgets s'accumulent, les dépenses publiques s'accroissent toujours, l'effort d'amortissement se restreint, la crise économique, apparue déjà l'année précédente, s'aggrave. Mais en 1932, nous sommes également à la veille des élections générales. Aussi nul ne veut prendre l'initiative de mécontenter aucune des parties prenantes au budget. « Des économies substantielles, disait à ce propos l'exposé des motifs du projet de budget 1932, si elles sont nécessaires, supposent la modification préalable des textes organiques ; une chambre, à l'expiration de ses pouvoirs, ne saurait avoir le désir, elle n'a peut-être pas le droit de les réaliser ». Quel étrange état d'esprit ! De telles paroles semblent affirmer que la ruine du pays importe moins que les élections générales ! Aussi, ne faut-il pas s'étonner de constater que la seule invention géniale de l'époque ait consisté à ramener au 1^{er} janvier la date de l'ouverture de l'exercice budgétaire.

Cette modification présentait l'avantage de ne faire voter des crédits que pour 9 mois au lieu de 12 et de faire apparaître ainsi un budget d'un montant total très inférieur à celui de l'année précédente, bien que ne correspondant en réalité à aucune diminution des dépenses, bien au contraire.

En effet, si les crédits accordés au budget général pour 9 mois n'atteignaient que 41.097 millions, ils correspondaient à un montant de 53.430 millions de francs pour une année entière (1).

Rapproché du total des crédits de l'année précédente, ce dernier chiffre fait apparaître une augmentation de 2.790 millions. Si l'on y ajoute l'accroissement des charges de la dette publique supporté par la Caisse d'Amortissement, on obtient une augmentation totale de 4.545 millions. Pour une année de crise économique, de baisse générale des prix, de moins-values budgétaires certaines, et au lendemain de la suspension du paiement des réparations, cette somme était assez coquette ! Encore les dépenses constatées lors du règlement définitif des comptes ont-elles dépassé de 528 millions les crédits primitivement accordés, malgré d'ultérieures mesures de réduction.

1932 a véritablement été une de nos années noires au point de vue financier. En effet, non seulement c'est l'année où les dépenses auront été proportionnellement les plus élevées, mais encore le déficit aura-t-il été de 4.628 millions, malgré le vote de divers projets de redressement financier, et la dette publique aura-t-elle atteint de nouveau son mon-

(1) Nous nous sommes basés sur les chiffres d'un tableau de comparaison entre les crédits du projet de budget pour 9 mois, et ceux auxquels ils correspondaient pour les 12 mois, sous réserves des rectifications correspondant aux différences entre le projet du budget et la loi de budget.

tant de 1926, malgré 20 milliards d'amortissements non contractuels réalisés par la Caisse Autonome.

Pourtant, toutes ces difficultés n'empêchèrent pas encore la mise sur pied d'une tranche importante du projet d'outillage et d'équipement national.

Signalons encore que l'année 1932 a été de nouveau caractérisée, comme toutes les périodes les plus difficiles de notre histoire financière, par l'instabilité ministérielle.

Par rapport à l'année précédente, les principales modifications dans les dépenses ont été les suivantes, en se basant sur les crédits pour un an auxquels correspondent ceux votés pour 9 mois :

Les charges de la dette publique non viagère s'accroissaient de 1.365 millions environ. C'était la première fois, depuis 1927, qu'elles augmentaient, et même considérablement, puisque c'était de 10 % de leur montant. De plus la dette flottante reprenait une ampleur inquiétante.

Les charges totales des pensions s'accroissaient encore de 491 millions, soit de 4 % ? Cette augmentation provenait des allocations aux anciens combattants (pour 350 millions de francs environ) et des majorations de pensions (pour près de 150 millions).

Les frais de régie augmentaient de 280 millions environ, soit de 18 1/2 %.

Les crédits du ministère des Finances, qui paraissaient diminuer de 2 milliards de francs, étaient en réalité en augmentation de près de 100 millions, car 2.100 millions de francs de crédits qui se trouvaient inscrits au budget de ce ministère l'année précédente, n'y figuraient plus.

Les crédits des ministères du Travail et de la Santé Publique augmentaient d'environ 1.090 millions, soit de 50 %. Cet accroissement résultait pour 270 millions environ, de

majorations des versements effectués par les assurés agricoles, et pour plus de 240 millions, « d'avances non remboursables » aux services départementaux d'assistance, précédemment inscrites au budget du ministère des Finances. Remarquons d'ailleurs en passant, les atteintes que les expressions budgétaires portent à la langue française ; il est en effet difficile d'imaginer comment l'allocation de sommes non remboursables peut constituer une avance ! L'accroissement résultait encore, pour 8 millions 1/2, du relèvement des traitements. Enfin, les crédits relatifs au fond de chômage augmentaient également beaucoup.

Les crédits des services de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts s'accroissaient de 682 millions, soit de 20 %. Cette augmentation était causée principalement par le relèvement des traitements (475 millions environ) et par la gratuité des classes de quatrième et la création de postes dans l'enseignement secondaire, qui en résultait.

Les crédits de la Défense nationale accusaient un accroissement de 1.200 millions, soit de 11 1/2 %, dont 600 millions provenaient du relèvement des traitements du personnel, plus de 115 millions de variations d'effectifs et de divers frais occasionnés par la loi de recrutement et par la réduction de durée du service militaire, et 385 millions de constructions et travaux divers.

Les crédits du ministère de l'Intérieur augmentaient de 206 millions, soit de 15 1/2 %, par suite principalement de l'accroissement de la subvention allouée à la ville de Paris pour la police municipale et l'entretien de la gendarmerie et de la Garde républicaine (175 millions environ), et par suite aussi du relèvement des traitements (70 millions environ). Les subventions accordées aux départements pour

les routes départementales et les chemins vicinaux diminuaient, par contre, de plus de 100 millions.

Les crédits des Travaux Publics s'accroissaient de 323 millions, dont 32 pour le relèvement des traitements, 200 pour l'entretien des routes classées dans la voirie nationale, 60 pour le service des emprunts émis en couverture des insuffisances d'exploitation des Chemins de Fer, et une trentaine pour les salaires des cantonniers.

Les crédits de la Marine Marchande augmentaient de 110 millions, soit de 24 et demi %, surtout en raison des subventions accordées aux compagnies de navigation ; ceux de l'Agriculture s'accroissaient également de 110 millions, soit de 23 et demi % ; le relèvement des traitements (31 millions) et les encouragements à diverses cultures (plus de 70 millions) en étaient les principales causes. Les crédits du Ministère de la Justice accusaient une augmentation de 78 millions, soit de 22 %, qui résultait principalement du relèvement des traitements. Les crédits des Colonies s'accroissaient de 80 millions (11 %), principalement à cause du relèvement des traitements et de la création de nouvelles unités militaires ; ceux du Ministère du Commerce de 41 millions, soit de 76 %, surtout en raison des primes prévues pour la fabrication de papier destiné à l'impression des journaux et publications périodiques (30 millions).

Les crédits du Ministère des Affaires Etrangères n'augmentaient que de 7 millions, soit de 2 %, et ceux relatifs aux régions libérées, qui n'avaient pas encore totalement disparu, diminuaient de 35 millions.

Il faut noter enfin un accroissement de dépenses de 75 millions au budget des P. T. T., de 130 millions à celui de la Caisse d'épargne, de 72 millions à celui des Monnaies et

médailles, et une diminution de 66 millions du budget des Poudres.

Jetons maintenant un coup d'œil d'ensemble sur l'évolution des dépenses publiques, à ce moment où elles atteignent leur plus haut montant.

Si l'on tient compte de tous les crédits qui figuraient au budget général en 1913, et qui en ont été distraits depuis (P. T. T., une partie des charges de la dette publique, frais de gestion de la régie des tabacs), on s'aperçoit que leur montant est treize fois plus considérable qu'en 1913 (1). Les charges de la dette publique sont presque dix-huit fois ce qu'elles étaient avant guerre (15.122 millions contre 965); les pensions et retraites coûtent à l'Etat trente-six fois plus qu'en 1913 (12.070 millions contre 531). Les dépenses des seuls services civils, non compris les pensions résultant de la guerre et les charges de la dette publique, atteignent un montant douze fois et demi plus important qu'avant la guerre. C'est dire que, même en faisant intervenir l'accroissement du coût de la vie, elles n'en ont pas moins réellement plus que doublé. Les seules dépenses sociales sont trente fois ce qu'elles étaient en 1913, soit réellement cinq fois et demi plus considérables. Par contre, celles de la Défense Nationale ne sont que cinq fois et demi plus importantes, ce qui ne représente qu'un accroissement réel de 17 %.

Ainsi la période de 1927 à 1932, que nous venons d'étudier, est caractérisée par une politique de facilité financière. M. Jacquier l'a bien indiqué dans son rapport de 1933, dans lequel il passait en revue les causes générales de la crise financière : « Politique de facilité, disait-il, qui a en-

(1) 63.480 millions au lieu de 4.740,

généralisé une progression rapide des dépenses publiques, crise économique qui a entraîné le fléchissement brut des recettes déjà diminuées par les dégrèvements : la crise budgétaire devait éclater au moment où la courbe descendante des recettes vint à couper la courbe ascendante des dépenses... »

Et il ajoutait : « Les pratiques de facilité budgétaire nous invitent à plus de réflexion, car ayant une portée aussi considérable, elles sont directement imputables aux pouvoirs publics et pouvaient être évitées. »

III. — TROISIÈME PÉRIODE : 1932-1936.

C'est au cours de cette année 1932, mais après les élections seulement, que va commencer la première tentative de redressement financier. Nous arrivons ainsi à la dernière période que nous avons distinguée dans l'évolution des dépenses publiques, celle qui va de juin 1932 au début de 1936.

La nécessité d'un effort véritable devenait absolue et sa réalisation était des plus urgentes, si l'on ne voulait pas assister au renouvellement de la catastrophe de 1925-1926.

En effet, comme en 1933 il ne serait plus possible de réduire encore de trois mois l'exercice budgétaire, l'insuffisance des recettes par rapport aux dépenses pouvait être évaluée à près d'une quinzaine de milliards, si aucun effort fiscal ou de compression des dépenses n'était tenté ; et encore, à condition que la diminution de rendement des impôts ne s'accroûtât pas par suite de l'aggravation de la crise économique.

En juin 1932, la dette publique atteignait 279 milliards

de francs, dont 44.780 millions pour la seule dette flottante, et la situation de la trésorerie était précaire. On se trouvait ainsi de nouveau au bord du précipice et il fallait tenter quelque chose, ne fût-ce que pour des motifs d'ordre psychologique, si l'on voulait éviter l'affolement et la faillite.

Tentatives de redressement au cours du 2^e semestre 1932.

Aussi, dès juillet 1932, le Parlement vota-t-il une première loi qui devait réaliser 1.940 millions de réductions de dépenses et procurer 260 millions de ressources fiscales exceptionnelles.

Comme on le voit, on n'avait encore agi qu'avec très grande circonspection. M. Germain Martin avait proposé les mesures suivantes : 2.590 millions de réduction de dépenses (dont 1.440 millions sur celles de la Défense Nationale) et 1.470 millions d'aménagements fiscaux ; mais le Parlement avait refusé les mesures touchant les pensions, l'allocation du combattant, et les Assurances Sociales. Pourtant, comme nécessité fait loi, de nouvelles dispositions devaient être successivement votées avant le budget de 1933.

Elles ont comporté les économies suivantes :

1.030 millions, le 17 octobre 1932 ;

393 millions le 30 décembre 1932 ;

1.773 millions le 28 février 1933.

La loi du 17 octobre 1932 était celle qui réalisait la conversion de divers fonds d'Etats en rentes 4 et demi %, bien tardivement d'ailleurs, et apportait ainsi une économie totale de 1.407 millions en y comprenant celle également réalisée par la Caisse d'amortissement.

Au total, 5.136 millions de francs d'économies furent votés entre le budget de 1932 et celui de 1933.

Budget de 1933.

Cependant, malgré de nouvelles mesures de compression de dépenses se chiffrant par 690 millions de francs, les crédits du budget de 1933 ne sont, dans l'ensemble, en diminution que de 2.943 millions par rapport à ceux de 1932 (1).

Ceci provient du fait que plusieurs dépenses continuaient à s'accroître et qu'on avait fait preuve d'un certain optimisme dans l'évaluation des réductions votées.

D'ailleurs, dès l'origine, l'effort de redressement apporté par la loi de budget ne suffisait pas à combler l'insuffisance prévisible des recettes, et un des traits caractéristiques du budget de 1933, était de laisser subsister un déficit avoué de près de 5 milliards. En outre, les dépenses de la deuxième section du budget des P.T.T. et certaines dépenses d'intérêt social et d'outillage national, laissées hors budget et couvertes seulement à l'aide d'emprunts, constituaient un véritable budget extraordinaire de plus de 500 millions de francs.

Il est vrai que, par contre, 700 millions de francs de compression des dépenses de personnel étaient portés comme prévision de recettes.

Les différents changements par rapport à ce qu'aurait été le budget de 1932 s'il avait eu une durée normale de douze mois, sont les suivants.

Les charges de la dette publique diminuent au total de 1.701 millions grâce à la conversion des rentes de septem-

(1) Crédits pour 12 mois, correspondant à ceux votés pour 9 mois.

bre 1932, et à la baisse du taux d'intérêt des bons de la Défense Nationale.

Malgré les mesures de compression, les charges résultant des pensions et retraites, ne diminuent que de 84 millions, soit de 0,07 % seulement ; cela provient de l'accroissement de 126 millions de francs de la retraite du combattant à laquelle le Parlement n'avait pas accepté de porter atteinte. De leur côté, loin de diminuer, les crédits du Ministère de l'Agriculture augmentent encore de 259 millions (45 %) par suite de prêts agricoles nombreux, et d'une augmentation de la dotation à la Caisse de solidarité pour les calamités agricoles. Les crédits concernant l'Instruction publique et les Beaux-Arts s'accroissent aussi de 63 millions, malgré les réductions opérées, ce qui provient de l'extension de la gratuité des classes secondaires et des dépenses supplémentaires de l'enseignement primaire.

Au contraire, les crédits concernant la Défense Nationale subissent une diminution particulièrement importante ; elle est de 1.816 millions, soit de 14 %.

Les crédits du Ministère des Finances font apparaître une réduction moins considérable, mais méritant d'être notée ; elle est de 58 millions, soit de 8 et demi % ; ceux de la Marine Marchande diminuent de 36 millions, soit de 6 %. Tous les autres crédits ne sont réduits que de 1 1/2 % à 4 % maximum.

Il en est de même aux budgets annexes, sauf pour les crédits de celui de la Caisse d'épargne, qui augmentent encore de 28 millions (3 %).

On voit que dans l'ensemble, sauf pour les charges de la dette et pour les dépenses de la Défense Nationale, les diminutions étaient très faibles. Il y avait plusieurs raisons.

D'abord, les prévisions des lois de compression de dépenses avaient toujours été très optimistes.

Ensuite, plusieurs de celles-ci n'avaient pu être que partiellement réalisées ; certaines d'ailleurs, étaient fort contestables.

De plus, diverses dépenses résultant des lois votées précédemment, poursuivaient une progression automatique constante.

Enfin, bien des mesures de réduction ne pouvaient pas porter tout de suite leur plein effet et ne devaient permettre une économie substantielle qu'après l'écoulement d'un certain délai.

Pendant son passage au ministère des finances, M. Chéron avait chargé des experts d'établir un plan de redressement financier. Celui-ci, contrairement aux autres projets, comportait le rétablissement complet de l'équilibre budgétaire grâce à des économies importantes, atteignant un montant de 5 milliards environ, et à des mesures fiscales d'un même montant. Il faut ajouter que les réductions de dépenses proposées par les experts, avaient été établies en quelques semaines, et que ce comité « aurait sans doute été encore beaucoup plus loin si on lui avait laissé le temps nécessaire pour continuer sa tâche », comme le dit M. La-chapelle (1).

Mais le Parlement n'entendait pas voir réaliser des réformes de cette importance, et il avait renversé le gouvernement qui les lui proposait.

Le règlement définitif des comptes de 1933 n'a pas tardé à révéler, d'ailleurs, combien les prévisions gouvernementales avaient été optimistes. En effet, l'excédent des dé-

(1) Dans son livre : *Le désordre financier*.

penses sur les recettes a atteint le chiffre record de 11.508 millions, et les dépenses réellement constatées ont dépassé de 5.393 millions les crédits primitivement accordés par la loi de budget. En fin de compte, on se trouvait donc en face d'une augmentation réelle de 2.413 millions, par rapport au budget de l'année précédente, au lieu de la réduction escomptée de 2.980 millions.

Les compressions de dépenses votées n'avaient existé que sur le papier, contredites par la réalité des faits. On ne recourait toujours pas à cette réforme complète de l'administration et à ce changement dans la conception même du rôle de l'Etat, sans lesquels il ne fallait espérer aucune amélioration importante et durable. L'expérience confirmait que les retouches de détail étaient inefficaces.

Pourtant, devant l'aggravation de la situation, le 23 décembre 1933, de nouvelles mesures de réduction de dépenses furent votées avec l'intention de réaliser 1.020 millions de francs environ d'économies.

Budget de 1934.

Après une crise gouvernementale et parlementaire dont les répercussions financières furent désastreuses et firent craindre le retour d'une catastrophe semblable à celle de 1925-1926, le gouvernement finit par faire adopter le budget de 1934, obtenant un vote des crédits en bloc et non par chapitre, première dérogation portée à la loi du 15 septembre 1871. Le ministre était autorisé en outre à prendre jusqu'au 30 juin 1934, par décrets en conseil des ministres, les mesures d'économies qu'exigerait l'équilibre budgétaire.

Le budget général atteignait un montant de 50.162 millions de francs, en diminution de 325 millions sur celui de

l'année précédente. D'ailleurs, comme les charges de la dette publique s'étaient accrues de 744 millions dans ce seul budget, les autres dépenses avaient diminué en réalité de 1.069 millions de francs.

Le déficit restant à couvrir, qui paraissait n'être que de 1.500 millions de francs environ, d'après les prévisions budgétaires, fut évalué en réalité, au moment du vote, à près de 3 milliards ; le gouvernement devait y faire face avec les moyens mis à sa disposition, c'est-à-dire à l'aide des décrets-lois.

Les principaux changements par rapport à l'année précédente, d'après la comparaison des crédits accordés par les deux lois de budget, sont les suivants :

Les charges totales de la dette publique augmentent de 1.366 millions, ce qui résulte surtout des déficits des budgets.

Les pensions coûtent dans l'ensemble 3 millions de plus qu'en 1933.

Les crédits du Ministère des Finances augmentent de 39 millions, soit de 6 %. Ceux de la Marine Marchande de 110 millions, soit de 21 % (ce qui provient surtout des subventions accordées aux compagnies de navigation, dont les déficits d'exploitation ne cessent de croître).

Les crédits du Ministère des Colonies augmentent de 60 millions, soit de 7 et demi %.

Ceux du Ministère de l'Agriculture sont réduits de 420 millions, soit de 50 %.

Les crédits accordés aux autres services diminuent dans de faibles proportions, variant de 1 et demi à 5 % maximum.

Il faut noter enfin la disparition des crédits relatifs aux régions libérées (quinze ans après la fin de la guerre !)

Aux budgets annexes, les crédits concernant les P.T.T. s'accroissent de 26 millions et ceux du budget de la Caisse d'épargne de 34 millions ; au contraire, ceux du budget des Monnaies et médailles diminuent de 144 millions, soit de 7 et demi %.

Décrets-lois de 1934.

Au cours de l'année, le cabinet Doumergue fit promulguer des décrets-lois qui devaient permettre de nouvelles réductions de dépenses évaluées à 3.157 millions. Ces mesures comprenaient 743 millions d'annulations de divers crédits, une révision des indemnités, qui devait permettre une économie de 452 millions ; une diminution de 10 % des effectifs des agents de l'Etat ; une retenue exceptionnelle sur certains traitements et certaines indemnités, et une réforme du régime des pensions, qui devaient apporter une diminution de 1.962 millions de francs.

En fait, ces diverses réductions ne purent être complètement réalisées ; plusieurs décrets-lois posaient seulement un principe (notamment ceux concernant les réductions d'effectifs) et ne devaient faire sentir leurs effets qu'en proportion des dispositions d'exécution ; d'autres, par exemple ceux qui instituaient une retenue exceptionnelle sur les traitements et indemnités, soulevaient de telles protestations, d'ailleurs en partie justifiées par certaines dispositions malencontreuses, qu'il paraissait difficile de les voir jamais ratifiées. En définitive, les économies escomptées furent loin d'être réalisées.

Les dépenses constatées lors du règlement définitif des comptes n'ont en effet été inférieures que de 1.450 millions aux crédits accordés par la loi de budget. En outre, le défi-

cit a atteint 8.812 millions de francs, les recettes ayant été également bien moindres qu'il n'avait été prévu.

Budget de 1935.

Le budget de 1935 a été de 47.817 millions de francs, en diminution de 2.345 millions de francs sur celui de l'année précédente.

Mais les charges de la dette publique supportées par la Caisse d'amortissement ont augmenté de 547 millions ; aussi les dépenses totales n'ont diminué en réalité que de 1.798 millions.

Il ne faut pas oublier, en outre, que diverses dépenses ont été incluses dans des projets spéciaux, dont le financement devait être assuré au moyen d'emprunts. C'était le cas des constructions neuves des services de la guerre, et de divers travaux destinés à lutter contre le chômage ; il avait ainsi été possible de diminuer les crédits affectés aux travaux neufs dans les budgets de plusieurs ministères. Pourtant, comme le faisait remarquer M. Gardey dans son rapport au Sénat : « Un budget normal doit contenir une dotation à peu près constante pour des travaux de premier établissement. Il est inévitable, ajoutait-il, que l'évolution économique se traduise par un développement ou un renouvellement incessant de l'outillage national. C'est le budget, et non l'emprunt qui doit normalement faire face à cette nécessité ».

Aussi, ne peut-on pas affirmer en fin de compte que les crédits de 1935 aient été réellement en diminution par rapport à ceux de 1934, ou, tout au moins, autant que le rapprochement des chiffres le fait paraître.

Quoi qu'il en soit, les principaux changements apparents sont les suivants :

Les charges de la dette publique non viagère s'accroissent, comme on vient de le voir, de 414 millions dans le budget général et de 547 millions dans celui de la Caisse d'amortissement, soit au total de 961 millions de francs.

Au contraire, le service des pensions et retraites semble coûter cette année 1.787 millions de francs de moins qu'en 1934 ; toutefois il faut penser que, sur les 1.400 millions de francs inscrits à un compte spécial, que doit coûter la retraite du combattant au cours de l'année, 500 millions seulement proviennent d'une annuité budgétaire, et 900 millions doivent être procurés par la loterie nationale. Aussi, en réalité, les charges des pensions ne diminuent que de 887 millions de francs, et encore si les réformes votées rapportent autant qu'on l'a escompté.

Les frais de régie diminuent de 198 millions, soit de 13 % ; les crédits du Ministère de l'intérieur de 114 millions, soit de 9 % ; ceux du Ministère de l'Agriculture de 90 millions, soit de 21 et demi %.

Au contraire, les crédits du Ministère de la Marine marchande s'accroissent encore de 129 millions, soit de 20 %. Cette augmentation provient d'une part du nouvel accroissement des subventions accordées aux compagnies de navigation, malgré la suppression de certains services, d'autre part de l'aide apportée à l'armement libre.

De même, les crédits du Ministère des Travaux Publics augmentent de 170 millions, soit de 6 et demi %, malgré des économies assez importantes sur certains chapitres, notamment sur ceux de la navigation intérieure et des ports maritimes. Cet accroissement résulte d'ailleurs en bonne partie de l'augmentation des annuités nécessitées par le déficit d'exploitation des chemins de fer.

Les crédits des autres services sont réduits en moyenne de 3 à 7 %.

Mais, comme nous l'avons déjà signalé, l'existence d'un projet spécial de travaux pour lutter contre le chômage rend bien des réductions en partie ou en totalité illusoires. En effet, dans beaucoup de ministères, on en a profité pour distraire du budget général des crédits de travaux qui auraient dû normalement rester à sa charge.

Dans les budgets annexes, sous réserve également de ce que nous venons de dire, les modifications les plus importantes sont les suivantes :

Les crédits des P.T.T. diminuent de 168 millions (4 %) ; ceux des Monnaies et médailles de 114 millions (6 1/2 %) ; ceux du budget des Poudres de 66 millions (16 1/2 %). Au contraire, les crédits du budget de la Caisse d'épargne augmentent encore de 32 millions (3 %).

Ainsi, au seuil de l'année 1935, la réduction des dépenses publiques est encore peu considérable. Certes, sans les mesures de compression qui ont été prises, les dépenses auraient continué d'augmenter au même rythme que précédemment, car à peu près toutes les lois qui portent en elles-mêmes un accroissement automatique et continu de dépenses, sont demeurées sans modifications. Mais les services administratifs n'ont pas subi non plus de profond remaniement. La conception du rôle de l'Etat ne s'est pas modifiée. Celui-ci continue toutes ses exploitations précédentes ; il intervient toujours dans les mêmes domaines. Bref, l'œuvre réelle d'assainissement n'est même pas entamée.

« Après un effort aussi prolongé et étendu, disait à ce propos M. Abel Gardey, rapporteur du budget de 1935 au

Sénat, on ne saurait penser trouver encore dans les mêmes voies des réductions massives de dépenses.

« Il faut cependant aller plus loin, car l'équilibre budgétaire complet reste une nécessité vitale. On n'y parviendra maintenant qu'en apportant dans les services publics des transformations profondes qui demandent du temps et que de simples réductions de crédits ne feront pas aboutir. Ces réformes s'inscriront dans la réforme de l'Etat, qui ne doit pas être limitée au domaine politique. La tâche est difficile, elle requiert toute notre volonté et tout notre amour du pays, *mais elle ne saurait être éludée* ».

Malheureusement, toute réforme profonde semble se heurter à une malchance constante, puisqu'en 1922 déjà M. Bokanowski disait dans son rapport : « En tout cas, tant que le domaine des fonctions de l'Etat ne subira pas de réduction, il serait vain d'escompter des économies très étendues et d'en espérer un allègement de la charge des services qui puisse rétablir l'équilibre compromis de nos budgets ».

Or, depuis cette époque, cette remarque a été faite une vingtaine de fois, sans qu'elle ait jamais été suivie de la moindre réalisation.

Comparons maintenant le budget de 1935 à celui de 1913.

En 1935, les dépenses totales correspondant à celles qui figuraient dans le budget de 1913, atteignent le chiffre de 57.620 millions (encore ce montant néglige-t-il divers offices détachés des ministères et des dépenses de premier établissement comprises dans le projet d'outillage et qui auraient dû figurer au budget). Les dépenses sont ainsi plus de douze fois plus élevées qu'en 1913, alors que le coût de la vie ne l'est que quatre fois et demi plus ; c'est dire qu'on assiste au triplement des charges de l'Etat.

Les seules dépenses des services publics (sans les charges de la dette publique ni des pensions de guerre) sont 12,8 fois plus importantes actuellement qu'avant la guerre. Encore faut-il faire certaines discriminations. Les dépenses de la Défense Nationale ne sont que 6,7 fois plus élevées qu'en 1913, alors que celles du ministère du Travail le sont vingt-quatre fois et demi plus.

Décrets-lois de 1935.

L'effort réalisé dans le budget de 1935 n'était pas suffisant. Il fallait aller plus loin. A cet effet, le ministère Laval avait obtenu du Parlement l'autorisation de procéder par décrets-lois à des économies. Au mois de juin 1935, il publia un ensemble de textes qui comportaient en gros trois catégories de mesures :

1° des mesures d'ordre économique, qui n'intéressent pas notre étude ;

2° des mesures d'ordre fiscal, dont nous ne nous occupons pas non plus ;

3° des mesures de réduction de dépenses : réorganisation administrative visant surtout à supprimer les cumuls et les doubles emplois ; économies budgétaires, dont la pièce maîtresse était la réduction de 10 % de la presque totalité des dépenses publiques, sauf quelques rares exceptions ou exonérations ; enfin, mesures de réorganisation et de contrôle portant sur les offices et établissements publics.

De cette catégorie de mesures, le gouvernement escomptait une économie de 2.500 millions de francs pour le budget de 1935, et de 5 milliards pour celui de 1936.

Deux dispositions budgétaires d'un caractère spécial com-

plétaient l'œuvre entreprise : le transfert à la Caisse Autonome de nouvelles charges d'amortissement contractuel (1/2 milliard environ) et une réduction de 420 millions de la contribution du budget général à la Caisse de garantie des Assurances Sociales. La première de ces deux mesures, d'ailleurs, n'était pas une réduction mais une simple opération d'écritures.

En somme, le plus clair des économies à attendre des décrets-lois consistait dans la réduction générale de 10 % de toutes les dépenses.

Or une remarque s'impose : cette mesure, le gouvernement le précisait bien lui-même, était exceptionnelle et provisoire. Pour entreprendre une œuvre durable, on attendait toujours des circonstances meilleures. Ainsi, comme mesure d'attente, pour donner un moment de répit à un gouvernement aux prises avec des difficultés financières graves et lui permettre de préparer un projet d'ensemble de réformes importantes et définitives, cette réduction globale de 10 % pouvait se justifier.

Mesures provisoires, certes un peu hâtives et aveugles, les économies réalisées avaient au moins un avantage, celui d'exister. Mais il fallait les remplacer à bref délai par quelque chose de plus réfléchi, de mieux coordonné, de plus juste et de plus stable.

Si les décrets-lois prétendaient au contraire se suffire à eux-mêmes, et s'il était de l'intention du gouvernement de maintenir les économies réalisées sans discrimination, en ne leur faisant subir que quelques retouches de détail, alors ils devenaient fort critiquables. En effet, comme le disait M. Bokanowski dans son rapport en 1923 : « Il convient de se souvenir que la recherche des économies ne peut se faire par la méthode sommaire et brutale d'un abattement uni-

forme sur les dépenses de tous les services, mais par le minutieux examen d'un très grand nombre de cas d'espèces souvent délicats ».

Toutes les dépenses n'avaient pas augmenté dans les mêmes proportions. Au contraire, c'était au hasard des circonstances, souvent au gré des ministères ou même des chefs de service que des changements étaient intervenus dans les crédits. Tous les fonctionnaires n'avaient pas été également augmentés et ne touchaient pas des traitements équivalents. Autant il aurait été souhaitable de rétablir une égalité nécessaire, autant il pouvait blesser le sentiment de justice des intéressés de voir réduire indistinctement les traitements de ceux qui touchaient trop comme de ceux qui ne touchaient pas suffisamment.

D'un autre côté, comme nous l'avons signalé au début de notre étude, il existe un ordre d'urgence entre les diverses dépenses de l'Etat. Certaines d'entre elles pouvaient sans doute être réduites de bien plus de 10 % sans inconvénients, alors que d'autres ne devaient subir aucune diminution. Enfin, les décrets-lois ne supprimaient aucune des interventions de l'Etat, dont certaines pouvaient cependant paraître assez peu justifiées en période de crise.

Le budget de 1936, comme nous allons le voir, maintenait encore le principe de cette retenue de 10 % avec quelques atténuations, mais après des élections faites sous le signe des « décrets-lois de misère », la presque totalité des mesures qu'ils comportaient devaient être rapportée.

Budget de 1936.

Du budget de 1936, nous ne dirons que quelques mots. Nous ne ferons que donner ses caractéristiques essentielles,

car les crédits auront subi tant de modifications que l'exécution de ce budget ne ressemblera certainement en rien aux prévisions. Les réductions constatées n'auront, sans doute, existé que sur le papier.

D'après la loi de budget, le montant total des crédits était de 40.306 millions de francs, ce qui faisait apparaître une réduction de 7.511 millions de francs par rapport à l'année précédente. Mais il faut faire subir diverses retouches à ces chiffres. D'abord, on revient au système d'une véritable budget extraordinaire, constitué par le fonds d'outillage et d'armement, dont les dépenses de 6.225 millions de francs, sont couvertes par l'emprunt. Or, on y trouve environ 2 milliards et demi de francs de dépenses qui figuraient dans le budget précédent. La réduction par rapport à 1935 n'est déjà plus que de 5 milliards. En outre, de nouvelles charges de la dette publique, qui figuraient au budget général, sont encore imposées à la Caisse Autonome d'Amortissement pour un montant de 500 millions de francs environ. La diminution des dépenses n'est ainsi plus que de 4 milliards et demi et même que de 4 milliards, si l'on tient compte de la réduction du crédit de contribution à la caisse de garantie des Assurances Sociales. Mais, en outre, il est probable que les évaluations ont été optimistes, et, comme nous l'avons signalé, le budget de 1936, dans sa teneur primitive, n'a eu qu'une existence éphémère et illusoire.

A un autre point de vue, le principe même de l'existence d'un fonds spécial alimenté seulement par des émissions d'emprunts pouvait paraître fort critiquable au moment où la situation du Trésor semblait assez précaire.

« L'apparition avouée de l'emprunt dans nos finances, disait à ce propos M. Abel Gardey, ouvre une ère dangereuse, surtout en un moment où la situation de la trésor-

rière et de la dette publique motive de légitimes inquiétudes ».

En effet, la dette publique s'était accrue de 45 milliards de francs entre 1933 et le début de 1936; elle était de 338 milliards, montant jamais encore atteint, mais largement dépassé depuis. La dette flottante, de son côté, était déjà de près de 60 milliards au début de l'année.

Avec les 7 milliards de francs nécessaires pour le fonds d'outillage et d'armement, le déficit prévisible du budget de 1936, augmenté par les nouvelles charges impliquées par les récentes lois sociales, on peut prévoir que la dette publique aura atteint plus de 360 milliards au début de l'année 1937. De tels chiffres donnent un peu le vertige, et l'on se demande, puisqu'on paraît de moins en moins décidé à rechercher l'équilibre du budget, à quel moment s'arrêtera cette progression !

IV. — CONCLUSIONS.

On peut résumer cette étude, peut-être un peu longue, quoiqu'extrêmement succincte, de la façon suivante :

Au cours d'une première période, les dépenses publiques s'accroissent régulièrement pendant que les dépenses nécessitées par la remise en état des régions dévastées disparaissent petit à petit. Un optimisme impardonnable fait trop compter sur des remboursements de l'Allemagne, dont le montant se restreint de plus en plus et doit bientôt devenir problématique.

Une largesse exagérée dans toutes les dépenses accompagnée d'un effort fiscal insuffisant, aboutissent en 1925 à la chute verticale du franc et à la panique financière.

Au cours d'une deuxième période, de 1926 à 1932, les

dépenses s'accroissent toujours ; au début, pour s'ajuster aux nouveaux prix et à la nouvelle valeur du franc ; ultérieurement par suite d'une politique de facilité que d'importantes plus-values budgétaires, employées en pures pertes, avaient provoquée. Aussi, après une amélioration très nette de la situation financière, celle-ci se retournait-elle assez rapidement et une nouvelle débâcle redevenait possible.

Dans une troisième période, de 1933 à 1936, devant l'aggravation de la crise économique, le rétrécissement rapide et inquiétant des rentrées fiscales, l'accroissement du déficit budgétaire, la difficulté d'émission des emprunts, on se trouve acculé à la nécessité absolue de faire un effort de restriction, si l'on ne veut pas voir à nouveau l'inflation devenir la seule issue possible et une nouvelle chute de la monnaie se produire. L'effort de compression, très restreint au début, avait dû s'amplifier parce que les recettes continuaient à s'amenuiser, ce qui provoquait un déficit persistant.

Au contraire, depuis quelque temps, malgré la situation financière critique, on semble être entré dans une nouvelle période d'accroissement inquiétant des dépenses. La notion d'équilibre budgétaire paraît être devenue une notion périmée.

Ainsi, sauf quelques tentatives de redressement rapidement abandonnées, dans l'ensemble, les dépenses semblent poursuivre une éternelle progression. Certaines périodes ont été particulièrement critiques. Des années, comme 1920, 1924-25, 1929, 1932 et 1936, paraissent avoir été spécialement néfastes. En 1920, on dépense sans compter, on refuse de faire un effort fiscal suffisant sous prétexte que l'Allemagne paiera ; on emprunte sans limite à des taux largement

excessifs. En 1924 et 1925, on ne fait pas l'effort indispensable de compression des dépenses ; on ne cherche pas à limiter les charges de la dette publique ; on se procure les fonds nécessaires au moyen d'emprunts immédiatement remboursables ou d'une inflation plus ou moins déguisée ; on provoque ainsi la chute du franc. En 1929, on ne profite pas des plus-values budgétaires pour chercher à diminuer les charges de la dette publique, pour préparer une conversion des rentes qui, réalisée plus tôt qu'elle ne le fût, eût rapporté deux fois plus ; on permet tous les accroissements de dépenses ; on procède à des dégrèvements peut-être excessifs, puisqu'on sera forcé de revenir sur certains de ceux-ci au cours des années suivantes. En 1932, malgré le début de la crise économique, au lieu de réduire les dépenses, on se contente de recourir à une opération d'écritures qui a consisté à avancer de trois mois la clôture de l'exercice budgétaire ; à l'abri de ce camouflage, tous les crédits prennent des proportions qu'ils n'avaient encore jamais atteintes. En 1936, on renonce à la politique d'équilibre budgétaire et on paraît de nouveau disposé à dépenser sans compter. On demande à l'emprunt des sommes considérables, bien que la dette ait dépassé le maximum déjà atteint. Cette politique semble encore s'accroître en 1937 ; et l'on espère cependant obtenir une diminution du loyer de l'argent, comme s'il n'y avait pas une contradiction flagrante entre demander plus d'argent et offrir moins d'intérêt.

Entre ces périodes de facilité s'intercalent quelques efforts de redressement : 1926-1928 ; 1933-1935. Mais ils ne sont jamais volontairement tentés. Seules les circonstances imposent d'y recourir. En outre, il ne s'agit jamais que de mesures provisoires. Dès que l'orage qui menaçait paraît s'éloigner, ou que celui qui a éclaté paraît terminé, on

défait tout ce que l'on vient de réaliser. Ce que les décrets-lois avaient établi, les lois le suppriment : de la réforme administrative de 1926, il ne reste à peu près plus rien en 1929 ; de l'effort de restriction de la dette publique commencé en 1926 et poursuivi jusqu'en 1930, il ne subsiste rien actuellement ; de l'effort d'assainissement financier de 1926, il ne demeure plus grand' chose, la dette flottante s'enflant de nouveau au delà de toute mesure ; de l'effort de déflation budgétaire de 1934-35, il paraît bientôt ne devoir rien subsister.

Ce manque de durée provient partiellement d'ailleurs du fait que les redressements tentés ont été timides, en partie illusoire, en partie aveugles, en partie contestables dans leurs moyens. Jamais on n'a vu réaliser une réforme profonde de notre administration ; jamais on n'a conçu un plan d'ensemble longuement mûri, comportant des réalisations successives, réparties sur une assez longue période de temps, et permettant une sage et lente régression des dépenses exagérées, une remise en ordre définitive des divers services de l'Etat, rationnellement réaménagés et combinés. Jamais on n'a cherché à réaliser l'harmonie, l'unité et la souplesse dans notre machine administrative ; jamais on n'a tenté la décentralisation au moins partielle que rend nécessaire notre centralisation excessive. On n'a pas voulu savoir si certains services assurés par l'Etat, ne l'auraient pas été mieux et à moindre frais par l'initiative privée ; on n'a pas essayé de se débarrasser définitivement, même à longue échéance, d'une partie au moins de cette dette publique, dont la masse écrasante engloutit en frais inutiles jusqu'à la moitié de notre budget. On a toujours procédé par mesures de détail, par retouches partielles de la dernière minute, souvent contradictoires, ou faisant double emploi. Aussi n'obtenait-on que des économies probléma-

tiques. M. Allix en faisait la remarque dès 1922 : « Une indication suffit à montrer le caractère illusoire et décevant de la formule des « économies » telle qu'on l'applique du moins maintenant, disait-il. La suppression de 50.000 fonctionnaires, décidée l'an dernier, procurera en tout une économie de 300 millions, alors que le déficit inscrit au seul budget général est de l'ordre de grandeur de 4 milliards ! Encore faudrait-il ajouter que la déplorable méthode qui consiste à « décimer » des emplois, sans procéder à une réforme rationnelle des services, menace d'aboutir à une désorganisation peut-être plus coûteuse par ses répercussions que les emplois supprimés ».

S'il était exact que les mesures prises étaient les seules qui avaient des chances d'être acceptées par le Parlement, comme on l'a prétendu, cette affirmation prouverait l'incapacité financière de celui-ci. D'ailleurs, les réformes ont toujours été hâtives, préparées et établies au dernier moment, décidées en quelques instants. C'est tellement vrai qu'il n'y a pas d'exemple de projet auquel on n'ait pas dû faire subir des retouches quelquefois considérables, non pas avant son vote définitif, mais après son commencement de réalisation.

Aussi, lorsqu'on affirme actuellement que la politique de déflation a fait complètement et définitivement faillite, on émet une opinion qui ne repose sur aucune expérience. La déflation réelle, profonde, longuement étudiée n'a jamais été tentée. Au contraire, la politique d'inflation des dépenses publiques, d'inflation de crédit, et d'inflation monétaire n'a été que trop réellement expérimentée, et ses douloureuses conséquences sont, hélas ! des faits d'expérience indéniables. Nous les avons subis après 1926 ; nous risquons d'en voir de bien pires encore dans un avenir assez proche, si un changement réel n'intervient pas bientôt.

CHAPITRE V

LA COMPLEXITÉ DES COMPTES.

LA DIFFICULTÉ DU CONTROLE ET L'ABSENCE DE RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE RÉELLE

Il est incontestable que la clarté des comptes, leur contrôle rapide et efficace et la responsabilité pécuniaire des caissiers sont des conditions essentielles de toute gestion financière sérieuse. Comment assurer une direction intelligente et habile et une surveillance attentive, lorsque les éléments de connaissance nécessaires font défaut ?

Pourtant, telle était la situation du gouvernement en France, il y a quelques années, et malgré des progrès incontestables, dans le domaine du contrôle notamment, telle est-elle encore à peu près actuellement.

« Si les budgets annuels de l'Etat étaient présentés sous une forme claire et précise, comme ceux des commerçants, disait à ce propos M. de Lachapelle, s'ils contenaient toutes les dépenses et toutes les recettes sans exception; si la comptabilité publique parvenait à dresser, dans un assez court délai et à des intervalles réguliers le tableau des encaissements et des décaissements du Trésor, il serait aisé par la simple lecture des documents officiels, mis sous les yeux du public et des Chambres, de se faire une idée exacte de notre situation financière.

...L'ordre et la clarté, qualités essentielles de toute gestion financière, font malheureusement défaut à la préparation, à l'exécution et au contrôle du budget ». (Le Désordre Financier, 1934.) Et il ajoutait cette remarque que les textes votés pour mettre fin à l'obscurité et à la complication des écritures du ministère des Finances, le 15 juillet 1914, le 3 avril 1921 et le 17 avril 1930, n'avaient pas encore reçu le moindre commencement d'exécution.

Il faut étudier successivement la complexité des comptes, les difficultés du contrôle et l'absence de responsabilité financière réelle, et voir leurs conséquences financières.

I. — COMPLEXITÉ DES COMPTES

Une des principales règles budgétaires est celle de l'universalité. Il est bien certain qu'il ne peut servir à rien d'établir un budget — prévision annuelle des dépenses et recettes de l'Etat — dans lequel figure une partie seulement de celles-ci. Pour que cette opération ait sa pleine utilité, il faut qu'aucun paiement ni aucune ressource prévus ne soient laissés en dehors des comptes. Or, il existe en France un nombre assez considérable de dépenses hors budget. Le comité des experts de 1926 constatait à ce propos que si le budget de cette année avait déjà reçu la charge d'une partie des dépenses jusqu'alors confiées à la Trésorerie, cette dernière continuait néanmoins à en supporter un certain nombre : celles des chemins de fer de l'Etat et de l'Alsace-Lorraine, les intérêts dus sur les avances de la Banque de France à l'Etat ; le remboursement de ces avances, les amortissements partiels des dettes étrangères ; les avances à des gouvernements étrangers. A l'heure actuelle, bien des dépenses sont encore à sa charge.

Beaucoup plus graves encore, et chaque jour plus nombreuses, sont les atteintes portées à la règle essentielle pour la clarté des comptes, de l'unité budgétaire. En effet, nous avons vu qu'une des mesures le plus fréquemment employée pour réduire en apparence le montant du budget, consistait à distraire de celui-ci des dépenses que l'on mettait à la charge, soit de la trésorerie, soit de budgets annexes, extraordinaires ou spéciaux, soit d'offices, d'établissements ou de caisses autonomes, soit de comptes ou de fonds spéciaux.

Avant d'examiner si les raisons alléguées pour grouper à part les dépenses concernant certains services ou celles présentant certaines particularités, sont valables, faisons remarquer tout de suite qu'on ne voit pas ce qui empêcherait de faire seulement de ces dépenses des chapitres séparés à l'intérieur du budget général et d'établir un rapport annuel pour suivre la gestion des services visés. Encore certaines discriminations ne doivent-elles pas être totalement superflues. En effet, nous avons signalé en temps utile ce qu'il fallait penser, dans bien des cas, des distinctions entre dépenses ordinaires et extraordinaires, et combien il était difficile de répartir les crédits entre ces deux catégories.

Quelles justifications a-t-on donné aux diverses entorses que l'on a fait subir à la règle de l'unité budgétaire ?

Pour les budgets annexes, on a prétendu que la réunion en un compte distinct des dépenses afférentes à certains services permettrait de suivre plus aisément les résultats de leur exploitation, faciliterait leur industrialisation ou leur commercialisation et favoriserait la limitation de certaines dépenses.

De ces trois raisons, aucune ne semble avoir de por-

tée réelle. Qui empêche en effet d'établir un compte d'exploitation pour un service de nature commerciale ou industrielle dont les dépenses sont portées au budget général ?

Nous avons également vu, à propos de la création du budget annexe des P. T. T., ce qu'il fallait penser de l'illusion de la réduction des dépenses et de la réalisation de l'équilibre grâce à la constitution d'un budget distinct. En effet, comme le signalait le rapporteur du budget de 1923, le fait que les excédents de recettes des budgets annexes sont versés au budget général à titre de produits divers et que les excédents de dépenses sont couverts par des subventions du budget général, est loin de favoriser ni les économies, ni l'équilibre.

Enfin, à propos de l'industrialisation escomptée des services, le même rapport disait avec raison « qu'il était téméraire d'espérer qu'un simple changement dans les méthodes de comptabilité pût substantiellement modifier la structure et les règles de gestion des organismes de l'Etat ».

Au contraire, les inconvénients qui résultent de la création de budgets annexes sont certains : diminution du contrôle sur les dépenses, tendance naturelle des organismes détachés à prendre une ampleur toujours accrue, double emploi dans certains cas avec des organismes existants, création de nouveaux et souvent nombreux postes de fonctionnaires.

Ce que nous venons de dire des budgets annexes est également vrai des offices et établissements autonomes. Les inconvénients sont même encore plus grands pour eux ; en effet, le principal de leurs ressources provient soit de dotations budgétaires, soit de cessions de taxes, d'impôts, ou de produits qui tendent à augmenter sans cesse en même temps que les établissements cherchent à étendre leurs attri-

butions : ici plus qu'ailleurs, il y a des cumuls fréquents avec les services existants des ministères et des frais d'immeubles, de matériel et de personnel aisément évitables.

Le groupement en un budget extraordinaire, ou en un compte spécial hors budget, de dépenses qui paraissent exceptionnelles au moment de leur vote, mais qui, en réalité, se renouvellent ou font place chaque année à d'autres dépenses exceptionnelles, n'est pas plus justifiable. Le fait que ces dépenses sont laissées en dehors du budget, ne sert qu'à permettre plus facilement les dépassements de crédits et à empêcher tout contrôle sérieux.

Enfin, une autre règle budgétaire capitale, celle de la stricte limitation des dépenses aux crédits votés, est loin d'être respectée.

A quoi sert pourtant d'établir sur le papier un budget qui ne corresponde en rien à la réalité ? Or, les dépenses ne peuvent pas ressembler aux prévisions et aux estimations qu'on en a faites, si on n'accorde que des crédits notablement insuffisants pour y faire face, et si tous les dépassements sont toujours admis et ultérieurement ratifiés.

C'est malheureusement bien ce qui se passe. Le règlement définitif des comptes révèle des différences considérables avec les prévisions, certaines années. Ainsi, en 1924, les crédits qui ont été accordés après le vote du budget général ont atteint un montant de 11.037 millions, dont 1.428 millions de francs de dépenses extraordinaires et militaires au Maroc, 204 millions de crédits additionnels, 6.093 millions de crédits ouverts par des lois nouvelles, ou des décrets et 2.240 millions de crédits complémentaires. Cela représentait plus de 50 pour cent du montant global du budget ! En 1929, les crédits accordés en dehors du budget

ont atteint 17.057 millions dont 11.340 millions de francs pour la période complémentaire de 3 mois, 3.316 millions de crédits ouverts par des lois nouvelles, 1.066 millions de crédits pour faire face à des paiements sur des exercices clos et 1.954 millions de crédits complémentaires.

Nous avons d'ailleurs indiqué, au cours de notre étude des divers budgets, les différences entre les dépenses réelles et les crédits votés lors des lois de budget.

Il faut également faire remarquer que par suite du système de l'exercice tel qu'on le pratique actuellement en France, des dépenses effectuées au cours d'années différentes chevauchent les unes sur les autres dans un même exercice, ce qui accroît encore la complexité des comptes.

Un exemple de celle-ci est d'ailleurs fourni par cette note que l'on trouve dans le compte général de l'Administration des Finances rendu pour l'année 1934.

« Les tableaux de développement de la statistique des pensions civiles et militaires, y est-il dit, ne seront pas publiés dans le compte des finances des années 1921 à 1934 inclus. »

« Pour cette période, l'Administration des Finances s'est trouvée dans l'impossibilité de procéder aux dépouillements statistiques des accroissements et décroissements de la dette viagère étant donné :

a) le grand nombre des parties prenantes (4 millions environ),

b) les multiples lois qui ont accordé soit des révisions de pensions, soit des augmentations par voie d'indemnités supplémentaires payées par les comptables et non inscrites au Grand Livre de la dette viagère ».

Il faut signaler enfin que les comptes définitifs n'ont été

pendant longtemps établis que huit à dix ans après les budgets et ne le sont encore que près de deux ans après.

Pour remédier à cet état de choses, en dehors d'une réforme totale de la comptabilité publique, maintes fois réclamée, en dehors de la suppression définitive de tous les budgets extraordinaires, comptes ou fonds spéciaux, en dehors de la réintégration des crédits des budgets annexes et des offices et établissements autonomes dans le budget général, on a encore proposé une autre simplification : ce serait de substituer au système de l'exercice le système de la gestion, qui a été adopté en Angleterre.

Avec le premier système, on rattache fictivement à un exercice budgétaire toutes les dépenses qui y trouvent leur origine, quelle que soit l'époque de leur liquidation et de leur paiement. Les avantages de cette façon de procéder consistent dans la possibilité de suivre l'emploi qui a été fait des crédits votés et de connaître avec exactitude tous les dépassements. Mais ce système présente aussi des inconvénients : d'une part, le règlement définitif des comptes va subir un retard considérable, tant que toutes les opérations ne seront pas soldées ; d'autre part il sera nécessaire de faire des ventilations nombreuses, difficiles et quelquefois un peu arbitraires parmi les dépenses, afin de les rattacher, selon les cas, à tel ou tel exercice.

Avec le système de gestion au contraire, l'exercice budgétaire est effectivement clos avec l'arrivée de son terme, et seules les dépenses réellement faites et les recettes réellement encaissées au cours de celui-ci, mais toutes ces dépenses et ces recettes sans tenir compte de leur origine, sont comptabilisées. Les avantages de cette méthode consistent dans la possibilité d'avoir à peu près immédiatement un résultat définitif, et dans la simplification des écritures grâce

à la suppression des opérations compliquées de dépouillement et de ventilation, dont nous venons de parler. Le système de gestion présente aussi des inconvénients : on n'obtient qu'un compte de caisse, qui ne montre pas la situation financière réelle, puisque certaines dépenses, afférentes à un budget, seront prises en charge par le suivant, et on peut ainsi encourager les dépassements de crédits. Mais, comme le fait remarquer M. Dupuis, dans un article de la *Revue Politique et Parlementaire*, où il étudie la question, une sorte de compensation s'établit, par suite de la loi des grands nombres, entre les restes à payer ou à recouvrer des exercices clos.

En outre, même avec le système de l'exercice, la nécessité de réduire les délais d'établissement des comptes et de ne pas compliquer à l'excès les opérations comptables, a conduit l'Etat à limiter à une certaine durée, arbitrairement fixée, l'époque pendant laquelle les dépenses pourront être rattachées à un exercice écoulé. Mais dès lors qu'on limite dans le temps la recherche de l'origine des dépenses, on vicie le système de l'exercice au point de lui ôter toute valeur. Pourquoi limiter en effet cette recherche à trois mois ou six mois après la clôture de l'exercice plutôt qu'au lendemain de celle-ci ? Une telle façon de procéder aboutit à réaliser le tour de force de cumuler les inconvénients des deux systèmes possibles : ventilations compliquées et longs délais d'établissement des comptes définitifs, sans bénéficier d'aucun de leurs avantages : situation financière exacte, suppression des paiements sur exercices clos !

Si l'on fait encore remarquer que dans la pratique courante actuelle tous les dépassements de crédits sont toujours admis et ratifiés par le vote de crédits supplémentaires, on ne voit vraiment pas ce qui peut justifier la façon

compliquée de procéder qui est encore la nôtre. Signalons enfin que les comptes des comptables sont établis par gestion, ce qui constitue une raison supplémentaire de renoncer au système de l'exercice.

II. — DIFFICULTÉ DU CONTRÔLE.

Celle-ci résulte directement de la complexité des comptes et du retard apporté à leur établissement.

Tout d'abord, l'empiètement des exercices budgétaires les uns sur les autres, rend possible soit de reporter sur la nouvelle année des dépenses antérieures, en cas de dépassements de crédits, soit de se servir de crédits disponibles sur l'exercice écoulé pour payer des dépenses incombant normalement au nouvel exercice, ce qui vicie forcément tout contrôle.

D'autres raisons contribuent encore à rendre celui-ci en grande partie illusoire : les opérations concernant les budgets annexes sont effectuées par des comptables spéciaux, qui ne sont pas astreints à remettre à la direction de la comptabilité publique des éléments périodiques écrits, ce qui fait qu'elles échappent pratiquement à tout contrôle normal. L'existence des comptes et des fonds spéciaux permet également d'effectuer des opérations en dehors de tout contrôle réel, car rien n'empêche de porter à la charge d'un fonds spécial une dépense qui aurait normalement dû figurer au budget. L'existence d'offices jouissant de l'autonomie financière, et dont le personnel comptable échappe à l'autorité du ministre des finances, accroît encore le nombre des dépenses qui sont soustraites à toute vérification sérieuse,

Enfin, le contrôle judiciaire de la Cour des Comptes est devenu tellement tardif qu'il n'a plus grande efficacité.

« Dans la situation actuelle, a dit à ce propos un ancien Président de cette Cour, les projets de loi de règlement n'offrent plus qu'un intérêt de symétrie platonique : nous faisons un peu comme l'architecte qui construit le toit de la maison, sept ou huit ans après que tous les locataires soient partis ».

Si les délais ont été réduits actuellement à près de deux ans, ceux-ci sont encore nettement trop longs.

De plus, la Cour ne juge que les comptables et non les ordonnateurs, sur pièces seulement, et actuellement devant l'énormité de sa tâche elle se trouve écrasée par la besogne. En effet, l'organisation de notre contrôle financier n'a pas subi de notables changements depuis soixante-dix ans, tandis que les conditions dans lesquelles il peut s'exercer, se sont trouvées totalement modifiées. C'est ce que remarquait M. Allix en 1922 (1) : « Les règles essentielles de notre système financier, écrivait-il, sont encore contenues dans le décret du 31 mai 1862, qui n'a fait lui-même en grande partie que codifier les dispositions dues à la science des grands ministres des Finances du Premier Empire et de la Restauration.

Il serait extraordinaire que des principes qui convenaient admirablement à l'Administration des Finances du temps de Napoléon III, ne fussent pas trop rigides ou trop étroits, appliqués à la gestion de nos formidables finances d'après 1914 ».

Et plus loin, il ajoutait : « La Cour ne juge que les comptables de loin, sur pièces, et sa mission est devenue tellement

(1) *Revue Politique et Parlementaire*.

écrasante qu'elle ne peut y subvenir. Déjà avant la guerre, elle recevait par an 50.000 liasses de pièces comptables, soit 250 tonnes de papier ».

Si une réforme déjà appréciable a été entreprise dans la comptabilité et dans les règles de contrôle depuis quelques années, celle-ci est loin de suffire.

Signalons enfin l'avantage considérable qu'offre, au point de vue des dépenses, le système anglais de contrôle a priori sur celui d'un contrôle a posteriori. La trésorerie en Angleterre ne peut disposer de ses ressources que par l'entremise du Contrôleur et Auditeur général, haut fonctionnaire inamovible jouissant d'une indépendance absolue. Non seulement celui-ci exerce son contrôle antérieurement à toute dépense, mais il est encore chargé de vérifier tous les règlements de comptes de l'année au moyen des états qui lui sont fournis. Ainsi toutes les précautions sont prises pour que les dépassements de crédits soient à peu près impossibles.

III. — ABSENCE DE RESPONSABILITÉ RÉELLE.

Enfin, plus dangereuse encore pour nos finances que la complexité des comptes et l'insuffisance du contrôle, est l'absence de responsabilité financière réelle. A peu près tous les dépassements de crédit, toutes les dépenses exagérées ou injustifiées demeurent sans sanctions contre ceux qui en sont responsables. Tout se borne la plupart du temps à des critiques, sévères certes, mais toutes platoniques de la Cour des Comptes dans un rapport présenté plusieurs années après que les faits qui les provoquent aient eu lieu. Non seulement aucune sanction n'est jamais prise, mais en-

core le véritable responsable échappe-t-il à toute critique.

« Actuellement, signale à ce propos M. Allix, la responsabilité budgétaire est concentrée sur le comptable du fait qu'il est astreint par des règlements à surveiller la régularité des paiements de l'ordonnateur...

« Le mandat irrégulier reste à la charge non de celui qui l'a émis, et qui est pourtant le principal coupable, mais de celui qui l'a payé.

« Non seulement l'ordonnateur est abrité par le comptable, mais quand sa responsabilité se trouve évoquée par ricochet, il s'abrite derrière le ministre.

« C'est le ministre que le Parlement prendra à partie, sans d'ailleurs que cette mise en cause, malgré toutes les tentatives faites pour sanctionner la responsabilité ministérielle, conduise à aucune sanction positive ».

Pourtant de graves fautes ont été commises. Ainsi, pour prendre un exemple, la Cour des Comptes signale qu'au moment où l'Office National du Commerce Extérieur venait d'être doté de l'autonomie financière, bien que la subvention de 70.000 francs destinée à en assurer la gestion ait été servie intégralement à la Chambre de Commerce qui en était encore chargée en 1919, une autre subvention de 100.000 francs fut allouée directement à l'Office au titre de ce même exercice 1919. Malgré que cette subvention ait été irrégulière et que le crédit voté eût dû rester inutilisé, il n'en fut rien. Et pourtant, aucune sanction n'a été prise et la responsabilité du ministre n'a pas été mise en jeu.

« La Cour, ajoutait le rapport, croit devoir renouveler à cette occasion les critiques qu'elle a souvent formulées contre la tendance trop fréquente des administrations publiques à épuiser sans nécessité absolue les crédits budgétaires demeurés disponibles en fin d'exercice ».

Il est bien certain que le fait que de telles pratiques demeurent sans sanction est loin de favoriser l'esprit de stricte économie qui devrait régner dans les administrations publiques.

L'incidence sur les dépenses publiques, de l'insuffisance de contrôle et de l'absence de responsabilité financière réelle, n'a d'ailleurs pas été sans frapper un bon nombre de personnes, et les projets présentés au Parlement soit pour remédier à celle-là, soit pour mettre fin à celle-ci, n'ont pas fait défaut ; malheureusement tous sont morts en pleine période de gestation, et les Chambres paraissent peu soucieuses de prendre des mesures qui impliquent plus de responsabilité de la part de ceux qui ont la charge des affaires publiques. Une proposition de loi sur le contrôle des dépenses engagées, présentée par M. Marin en 1922, contenait quelques suggestions intéressantes, notamment celles qui consistaient à faire assurer un contrôle général par le Ministère des finances sur toutes les dépenses de tous les services, à engager la responsabilité civile et pénale des ministres pour les dépassements de crédit et à frapper de nullité vis-à-vis du Trésor tous les actes non revêtus de l'attestation d'un ordonnateur secondaire. Mais c'est précisément sur ces points du projet que la Chambre se montra hostile et fit preuve d'opposition.

Si nous avons consacré un chapitre à ces questions, dans notre étude sur l'évolution des dépenses publiques, c'est qu'à notre avis une des conditions essentielles de la réduction effective des dépenses de l'Etat, réside dans l'établissement d'un contrôle rapide, complet et effectif et dans la mise en œuvre de sanctions pour toutes les fautes commises en matière de dépassements de crédits et de paiements irréguliers.

CHAPITRE VI

L'ÉVOLUTION
DE LA DETTE PUBLIQUE DEPUIS 1920
ET SA RÉPERCUSSION
SUR LES DÉPENSES PUBLIQUES ⁽¹⁾

Il est évident que les variations de la dette ont une répercussion directe sur le montant des dépenses publiques annuelles, puisque les crédits destinés au service des emprunts constituent une part importante de celles-ci. Plus la dette publique s'accroîtra, plus la charge qu'elle fait peser sur le budget sera lourde.

Or, cette dernière n'a presque jamais cessé d'augmenter. De 965 millions en 1913, elle atteint 10.775 millions en 1920 et 15.750 millions en 1935, soit 16,3 fois plus. Comme à ce moment le coût de la vie est 4,5 fois plus élevé qu'avant la guerre, les charges de la dette publique sont devenues proportionnellement 3,5 fois plus grandes. Cet accroissement ne provient pas que de la guerre, puisque, même depuis 1920, les charges de la dette ont augmenté considérablement. Leur pourcentage par rapport au montant total des dépen-

(1) Nous ne parlerons dans ce chapitre que de la dette publique non frais, occasionnés par la guerre et par le service des emprunts, venaient enfler indûment le montant des pensions.

ses publiques, qui était déjà de 20 % en 1913, est devenu de 26 % en 1935.

Or il s'agit là d'un poids mort traîné par l'Etat. En effet, le service de la dette constitue une dépense à laquelle ne correspond aucune prestation actuelle.

Il y a donc intérêt à la faire disparaître le plus rapidement possible.

La plupart des emprunts existant actuellement sont bien amortissables et une partie de la charge annuelle prévue dans le budget sert à leur amortissement contractuel. Mais il est facile de comprendre que, si l'on émet plus de nouveaux titres qu'on n'en rembourse d'anciens, on obtient ce résultat de rendre la dette véritablement perpétuelle. Or, si l'on examine ce qui s'est passé depuis 1920, on constate que, sauf pendant la courte période de 1927 à 1930, au cours de laquelle les plus-values budgétaires ont permis un amortissement réel de la dette publique, toutes les autres années les émissions ont dépassé les remboursements. La création de la Caisse autonome d'amortissement, pas plus que l'existence de l'amortissement contractuel n'a pu changer cette situation. C'est dire la vanité des plus sages mesures de précaution que l'on peut prendre pour assurer un amortissement réel. Il n'y a pas si longtemps, les rentes perpétuelles représentaient la plus grosse partie de notre dette. Quelles récriminations n'avons-nous pas entendues, et à juste titre d'ailleurs, contre cette dette dont les charges semblaient s'accroître sans cesse ! Que de fois n'avait-on pas trouvé regrettable que nos titres de rentes n'aient pas porté en eux-mêmes le principe de leur remboursement ! De plus en plus la dette amortissable a remplacé la dette perpétuelle, et pourtant elle ne paraît avoir d'amortissable que son nom. Evidemment on rembourse bien chaque année quelques mil-

lions de rentes 3 % 1912, mais en même temps on émet des rentes 5 % ou 6 %, pour un montant supérieur. Est-ce là vraiment une amélioration ?

De même, en 1926, une loi constitutionnelle a créé la Caisse autonome d'amortissement. Quel progrès ! Une ère d'espérance immense s'ouvrait. Enfin, on pouvait avoir l'espoir que le poids mort d'une quinzaine de milliards que l'on traînait chaque année dans le budget au titre de la dette publique, allait s'amenuiser, peut-être même un jour disparaître ! Mais les plus grandes précautions ne servent à rien lorsque la volonté réelle d'amortir et la fermeté nécessaire font défaut. Dans son rapport sur sa gestion en 1934, le conseil d'administration de la Caisse signalait avoir amorti pour 27.968 millions de francs de titres (en dehors de l'amortissement contractuel) depuis sa création. C'était appréciable. Mais pendant la même période, près de 75 milliards de francs d'emprunts avaient été émis à un taux moyen généralement supérieur à celui des emprunts remboursés. C'est dire que l'œuvre d'amortissement de la Caisse autonome a été purement illusoire. D'ailleurs elle n'a pas cessé de se restreindre. Par une série de mesures, dont on a pu contester la légalité, on a en effet imposé à la Caisse une part croissante d'amortissement contractuel, qui aurait dû en réalité être assurée par le budget.

Ainsi de plus en plus l'amortissement devenait une illusion.

Les variations annuelles de la dette en France ont été les suivantes :

TABLEAU

Années au (1 ^{er} Janvier)	Dettes publique intérieure proprement dite	Dettes P. T. T.	Dettes Crédit Agricole	Dettes intérieure totale
(En millions de francs)				
1920	181.872			
1921	215.192			
1922	237.284			
1923	250.084			
1924	270.708			
1925	280.637			
1926	291.000			
1927	298.100			
1928	297.900			
1929	272.896	2.791		275.687
1930	265.078	2.752		267.830
1931	261.737	2.707		264.444
1932	266.431	5.496		271.927
1933	281.295	7.936		289.231
1934	288.090	8.972		296.062
1935	307.828	8.764		316.592
1936	322.683	8.500	2.451	333.634

Le tableau ci-dessus permet de distinguer trois périodes :

1° Pendant une première période, qui va de 1920 à 1927, la dette publique s'accroît rapidement. Elle passe de 180 milliards à 298 milliards, ce qui représente une augmentation de 118 milliards en sept ans. Celle-ci provient tout d'abord du financement des travaux de réparations des pays dévastés, et des dommages de guerre ; ceux-ci se sont chiffrés à plus de 80 milliards de francs ; or nous avons compté entièrement sur les paiements de l'Allemagne pour y faire face, tandis que nous n'avons reçu de ce pays au total, après déduction des frais, que 18.500 millions de francs, dont plus de 12 milliards de paiements en nature. Une autre cause d'accroissement de la dette est constituée par les excédents de dépenses des budgets ordinaires et extraordinaires.

2° Au cours d'une deuxième période, qui va du début de

1928 à la fin de 1930, la dette publique diminue rapidement au début, puis beaucoup moins vite par la suite. Dans l'ensemble, elle passe de 298 milliards à 261 milliards, soit une diminution de 37 milliards en trois ans. Ce résultat a pu être obtenu grâce à l'amortissement extra-contractuel assez considérable, réalisé par la Caisse d'amortissement et facilité par l'existence de plus-values budgétaires importantes. A celui-ci venait encore s'ajouter l'amortissement contractuel. Aussi pendant cette période, les charges annuelles de la dette publique descendent-elles de 16.305 millions à 13.757 millions, ce qui représente une économie de 2.548 millions de francs.

3° Au cours d'une troisième période, qui va de 1931 à 1936, la dette s'accroît de nouveau à un rythme accéléré. Son montant passe de 261 milliards à 322 milliards, ce qui représente un accroissement de 61 milliards en cinq ans. Celui-ci provient des déficits budgétaires qui, de 1931 à la fin de 1935, ont atteint un montant global de plus de 40 milliards, et de divers projets de travaux d'outillage ou d'armement, qui ont été entièrement financés par l'emprunt. D'ailleurs les charges annuelles de la dette publique sont passées, pendant cette période, de 13.757 millions (en 1931) à 15.750 millions (en 1935), malgré la conversion réalisée en 1932, qui a procuré une économie d'environ 1.300 millions de francs, qu'il ne faut pas espérer revoir dans un proche avenir.

L'accroissement de la dette continue, d'ailleurs, plus rapide que jamais. En effet, pour 1937, les prévisions les plus optimistes admettent que la Trésorerie aura besoin en core de 35 milliards au minimum.

D'un autre côté, il n'y a pas que le montant des emprunts qui influe sur la charge annuelle de la dette publique. Les

conditions d'émissions, le taux d'intérêt offert et l'amortissement contractuel prévu ont aussi une importance considérable. Plus le taux d'intérêt sera élevé, plus le délai de remboursement sera court, plus le prix de remboursement dépassera celui d'émission et plus cette charge budgétaire sera lourde. Or le taux d'intérêt a atteint en France jusqu'à 8 % (emprunt 1920 émis aux Etats-Unis) ; de plus, la pratique détestable des émissions au-dessous du pair et des primes de remboursement, quelquefois même de combinaison des deux systèmes (Bons du Trésor 3 et 5 ans 1922) ont contribué à accroître la charge budgétaire annuelle. D'ailleurs ces méthodes aboutissent en fait à augmenter le taux moyen de l'intérêt, sans le faire voir ouvertement.

Mais elles obligent à rembourser un capital supérieur à celui effectivement reçu. Or à égalité de taux d'intérêt *réel*, de capital effectivement reçu et de délai de remboursement, un emprunt émis au-dessous du pair ou comportant une prime de remboursement, impose une annuité supérieure à celle que nécessiterait le même emprunt émis au pair et sans prime de remboursement.

Ces graves inconvénients, qui auraient dû faire définitivement condamner cette sorte d'emprunts, n'ont pas empêché les pouvoirs publics d'y recourir la plupart du temps depuis 1920. Ainsi non seulement l'appel à l'emprunt était-il exagéré, mais encore les conditions d'émission étaient-elles les plus onéreuses possibles, et souvent même, inutilement onéreuses.

Cet accroissement régulier de la dette publique et l'importance de son montant, ne laissent pas de devenir inquiétants surtout avec notre politique financière actuelle, qui semble considérer la recherche de l'équilibre budgétaire comme un vain mythe. En effet, si la dette publique s'accroît sans ces-

se, comme ses charges annuelles atteignent déjà plus du tiers des recettes de l'Etat, on ne voit pas pourquoi dans un avenir plus ou moins proche elles n'en absorberaient pas la moitié, puis les trois quarts, et un jour même la totalité. C'est dire que, loin de pouvoir espérer le remboursement réel d'une partie même infime de la dette publique, on peut prévoir le moment où les intérêts eux-mêmes ne pourront plus être payés ; car, si nos Pouvoirs Publics paraissent se résigner sans trouble profond à faire face aux dépenses normales annuelles de l'Etat à l'aide d'emprunts, la possibilité d'emprunter un jour pour permettre le versement des intérêts de la dette semble dépasser les plus folles hypothèses.

Aussi les moyens de sortir de l'impasse financière dans laquelle nous nous trouvons sont-ils limités. Ou bien on fera l'effort nécessaire de compression des dépenses publiques et on rétablira l'équilibre budgétaire, ou bien il arrivera forcément un moment où l'Etat devra répudier ses dettes, au moins en partie, ou, ce qui revient au même, laisser la monnaie s'effondrer presque complètement. Mais l'éventualité de cette dernière catastrophe donne le frisson lorsqu'on songe aux terribles répercussions sociales qu'elle entraînerait.

En effet, en dehors de l'Etat lui-même par l'entremise des caisses publiques, quels sont les plus gros possesseurs de rentes ? Ce ne sont pas ces capitalistes oisifs que représente une propagande extrémiste, mais les incapables que la loi prétend protéger en leur imposant un tel placement, les sociétés de secours mutuels, les associations charitables, les caisses de retraites et de pensions aux vieillards, aux invalides, aux veuves, aux orphelins, les caisses d'épargne. Bref, ce seraient tous les faibles et les déshérités de ce monde qui seraient les principales victimes.

D'un autre côté, plus on tardera à remédier au déficit actuel, plus les répercussions en seront graves. Il ne sert à rien de se déclarer contre la dévaluation de la monnaie, ni de vouloir limiter celle-ci à un chiffre fixé, si les pratiques financières suivies conduisent inmanquablement, par le canal de l'inflation bientôt accompagnée d'affolement, à un effondrement complet de la monnaie et du crédit. La dette publique est sans doute près d'avoir atteint le plafond maximum qu'elle ne saurait dépasser sans risques. Son montant actuel est largement supérieur à celui de 1926. Les circonstances économiques sont beaucoup moins favorables et les conditions politiques beaucoup plus incertaines ; alors, on ne voit pas par suite de quel miracle des pratiques dont les répercussions ont déjà été désastreuses n'en entraîneraient pas de beaucoup plus funestes encore dans des circonstances bien pires.

D'ailleurs, la faculté d'emprunter connaît une double limite certaine : la quantité d'argent disponible pour un placement de plus en plus aléatoire, la quantité de recettes possibles pour assurer le service des emprunts. Or, on peut craindre qu'actuellement la limite des possibilités budgétaires soit près d'être atteinte !

Quelle que soit la valeur des justifications données en faveur de telle ou telle dépense, on n'évitera pas de se heurter à une impossibilité matérielle d'y subvenir : le manque de ressources.

D'ailleurs, ceux-là même qui votent les dépenses, ont maintes fois exprimé ces vérités fondamentales.

En 1912, M. Chéron écrivait : « L'amortissement de la dette publique devrait être une de nos préoccupations essentielles.

Il est du devoir de chaque génération de diminuer un far-

deau qui dépasse 30 milliards (heureux temps !) et dont le moindre inconvénient est d'arrêter l'essor de la production et le développement des richesses...

« Le crédit public se fortifie du reste de lui-même au fur et à mesure que les charges léguées par le passé s'atténuent...

En temps de paix, l'amortissement de la dette publique doit être un des éléments essentiels de toute politique financière et de toute politique nationale digne de ce nom ».

En 1921, dans son rapport, M. Dumont s'exprimait ainsi : « A moins de laisser la France s'endetter jusqu'au point où sa situation financière ne pouvait plus être rétablie, nous disions qu'il était essentiel qu'en 1921 le budget ordinaire et ce qui resterait du budget extraordinaire fussent couverts à la fois par l'impôt permanent et par des recettes exceptionnelles certaines ».

Dans son rapport de 1922, M. Bokanowski disait : « L'emprunt doit cesser de couvrir les dépenses ordinaires du budget... Pas un billet de la Banque de France, pas un titre d'emprunt ne doit être émis pour couvrir le déficit du budget ordinaire ».

Il ajoutait dans son rapport de 1923 : « La déconfiture de l'Etat a toujours signifié dans l'histoire la ruine de chacun. Le déficit accepté avec légèreté ou avec résignation, menace le crédit, démoralise la nation, détraque à la longue tous les services, engendre tous les désordres, paralyse tout progrès politique et social, oppose un obstacle insurmontable à toute politique extérieure digne de ce nom.

M. Maurice Violette écrivait dans son rapport en 1925 : « Il suffit de lire « l'inventaire » pour se rendre compte que la condition essentielle, pour arriver au rétablissement de notre situation financière est d'avoir un budget indiscutablement en équilibre. »

M. de Chappedelaine s'exprimait ainsi dans le sien de 1927 : « On constate, à la lecture des chiffres formidables de notre dette, qu'il est impossible qu'un pays continue ainsi à traîner indéfiniment un pareil boulet, et surtout cette masse dangereuse de notre dette flottante, constituée par les bons de la défense nationale et les bons du Trésor que l'on peut évaluer à environ 49 milliards » (Elle atteint actuellement 60 milliards!)

En 1932, il disait : « Tout recours à l'emprunt risquerait d'avoir des conséquences d'une gravité exceptionnelle, car il ébranlerait le crédit public au moment où d'énormes masses de capitaux flottants sont venus chercher refuge en France ».

M. Jacquier écrivait en 1933 dans son rapport : « Il faut à tout prix, sous peine de faire courir les plus grands risques au crédit public, faire cesser l'hémorragie qui vide les caisses du Trésor au fur et à mesure des nouvelles émissions : pour cela il faut s'attaquer sans délai à la cause essentielle du mal : le déficit du budget ».

Et plus loin : « Ce serait une singulière conception du rôle des pouvoirs responsables de la gestion de nos finances que de justifier leurs décisions par la seule considération de l'utilité de la dépense ; leur devoir est aussi d'en juger l'opportunité en l'examinant sous l'angle des possibilités financières ».

M. Gardey affirmait dans son rapport au Sénat sur le budget de 1935 : « que l'équilibre complet reste une nécessité vitale ».

M. L. Baréty a écrit (1) : « En l'état de nos finances, il devient une nécessité de mettre un terme à un accroisse-

(1) *Revue Politique et Parlementaire* de 1935.

ment continu de la dette publique intérieure qui s'élève au chiffre de 65 milliards environ pour ces cinq dernières années ».

Ainsi, tous les hommes politiques paraissent d'accord sur la nécessité d'arrêter la progression de notre dette publique et par conséquent sur celle de faire disparaître tout déficit de nos budgets.

Même le parti socialiste en général, et M. Vincent Auriol en particulier, semblaient être en faveur de l'équilibre budgétaire, du moins tant qu'ils ne détenaient pas les rênes du pouvoir, si l'on en croit les passages suivants d'une note déposée à la commission des finances en 1932 par M. Vincent Auriol, au nom de ses collègues socialistes, et dans laquelle il s'indignait avec véhémence devant la perspective d'un déficit budgétaire :

« Les représentants du groupe socialiste, y est-il dit en un français douteux, décident en outre de n'intervenir tant en séance publique qu'en séance de commission, dans la discussion générale, que pour établir le bilan et *dénoncer le défaut d'équilibre* et de sincérité du budget ; ils feront tous leurs efforts avec le groupe socialiste, pour que le budget soit voté avant la fin du mois de février, en *exigeant* seulement sur l'article premier de la loi des finances, *l'équilibre réel et sincère* et en cas de refus, en *dénonçant au pays et le bilan du déficit et les coupables* ».

Si l'accord paraît si complet entre les représentants des diverses opinions politiques, il peut sembler étonnant que les réalisations n'aient jamais suivi les affirmations. Comment ! on connaît le danger du déficit budgétaire et de l'accroissement démesuré de la dette publique ; on le signale sans cesse ; on proclame la nécessité d'un changement de méthode ; on dénonce des erreurs regrettables ;

et on ne les perpétue pas moins ! Une contradiction aussi absolue paraît inexplicable. Elle ne semble pourtant pas près de cesser. En effet, celui-là même qui protestait si violemment contre l'absence d'équilibre budgétaire en 1932, est celui qui, porté à la tête du ministère des finances en 1936, semble aussi peu s'en soucier qu'il est possible de le faire.

Pourtant, comme notre situation actuelle serait plus aisée, si l'on avait au moins maintenu notre dette publique à son montant, même de 1931 ! Cela représenterait une économie de 4 milliards environ pour nos budgets actuels ! Que serait-ce alors, si nous avions poursuivi l'amortissement réel de la dette commencé en 1928, et si nous avions réalisé une nouvelle conversion qui n'eût pas manqué de devenir possible dans ce cas ? En effet, tout remboursement important de la dette publique a pour résultat certain de faire baisser le loyer de l'argent, car le capital remboursé, libre de tout emploi, cherche un nouveau placement. Au contraire, tout recours supplémentaire à l'emprunt entraîne une hausse du loyer de l'argent. C'est une conséquence évidente de la loi de l'offre et de la demande.

Pourtant, à l'heure actuelle, on voudrait obtenir une baisse du loyer de l'argent, tout en accroissant le volume des emprunts. C'est un peu vouloir se jeter à l'eau pour ne pas être mouillé !

En somme, tout milite en faveur de la réduction de notre dette publique : considérations financières, budgétaires, monétaires et même économiques, puisque deux des conditions essentielles de toute reprise des affaires sont la baisse du loyer de l'argent et la diminution des impôts frappant la production.

CHAPITRE VII

L'ÉVOLUTION DES PENSIONS ET RETRAITES ET SA RÉPERCUSSION SUR LES DÉPENSES PUBLIQUES

Dans l'accroissement considérable des dépenses publiques une grosse part de responsabilité revient aux pensions. En effet, si l'on tient compte à la fois des crédits portés à la dette viagère et au ministère des pensions, on constate que les dépenses de cette nature sont passées de 331 millions de francs en 1913 à 5.865 millions en 1920, à 4.992 millions en 1925 (1), à 6.890 millions en 1927, à 8.990 millions en 1929, à 11.590 millions en 1931, à 11.986 millions en 1933; et, malgré des retenues exceptionnelles, elles sont encore de 10.565 millions en 1935. C'est dire que les pensions ont coûté 15 fois plus en 1925 qu'en 1913, 35 fois plus en 1931, 36 fois plus en 1933 et encore près de 32 fois plus en 1935. En outre, le pourcentage des dépenses budgétaires que représentent les charges des pensions, n'a fait qu'augmenter. En effet, les crédits nécessaires pour subvenir à celles-ci ne constituaient que 6,7 % du budget en 1913, tandis qu'elles

(1) La diminution entre 1920 et 1925 provient du fait que divers frais, occasionnés par la guerre et par le service des emprunts, venaient enfler indûment le montant des pensions.

en représentent 15 % en 1925, 19,8 % en 1929, 23,7 % en 1933 et encore 22,3 % en 1935, soit près du quart.

Mais nous n'insisterons pas longuement sur ces comparaisons qui n'offrent, à notre avis, qu'un intérêt restreint de statistique. Il est en effet indéniable que la guerre a eu des répercussions considérables sur les pensions, et il nous paraît beaucoup plus intéressant d'étudier séparément l'évolution des pensions normales, d'une part, et celle des pensions de guerre, d'autre part, ainsi que nous allons le faire dans deux chapitres différents.

I. — LES PENSIONS DE GUERRE ET LEUR ÉVOLUTION.

Si l'on tient compte de tous les crédits portés, soit au titre de la dette viagère, soit au titre du ministère des pensions, dans les divers budgets qui ont existé jusqu'en 1925, époque à laquelle on est revenu à l'unité budgétaire au moins apparente, on constate que ceux-ci ont subi un abattement considérable entre 1920 et 1925. En effet, tandis qu'ils atteignaient près de 5 milliards de francs en 1920, leur montant n'est plus que de 2.552 millions en 1925, soit à peu près la moitié. Mais en totalisant tous les crédits sans discrimination, on commet une double erreur. D'abord, jusqu'en 1925, on a fait figurer au budget des dépenses recouvrables des crédits qui concernaient en partie les pensions et en partie les réparations et indemnités de guerre, et il est nécessaire de faire une ventilation au moins approximative entre ces deux sortes de dépenses ; d'autre part, jusqu'en 1922, on a inscrit au ministère des Pensions des crédits se rapportant soit à des dépenses de démobilisation, soit à des frais de sépulture militaire, pour un montant de plus de

850 millions de francs. Toutes ces dépenses n'ont rien à voir avec les charges des pensions de guerre et il y a lieu de les déduire. Avec ces rectifications, on constate que les pensions de guerre ont coûté annuellement 2.500 millions de francs en 1920 et 2.552 millions en 1925. C'est dire qu'il y a eu peu de changement entre ces deux dates.

De 1925 à 1927, les dépenses concernant les pensions de guerre sont passées de 2.552 millions de francs à 4.475 millions. En 1929, elles ont atteint 5.330 millions. Certes, la dévaluation et le renchérissement de la vie expliquent en partie cet accroissement, mais on était en droit d'escompter, par contre, une diminution des sommes payées à titre de soins, ainsi que du nombre des ayants droit. Or, il n'en a rien été, bien au contraire.

Au moins pouvait-on penser en 1929 que le plafond était atteint, que les pensions de guerre ne s'accroîtraient plus, et même qu'elles commenceraient à diminuer. Pourtant les faits ont contredit toutes les prévisions qui pouvaient être faites. En effet, en 1931, les charges annuelles des pensions de guerre ont atteint 6.200 millions de francs et en 1933, 7.448 millions de francs. C'est dire qu'entre 1929 et 1933, elles s'étaient encore accrues de 2.118 millions, soit de plus du tiers de leur montant. Enfin, si entre 1933 et 1935, les charges des pensions de guerre ont diminué de 1.020 millions, cela provient surtout de retenues exceptionnelles.

Nul ne peut nier le bien fondé des dépenses de cette nature. En effet, s'il est un cas dans lequel les pensions sont pleinement justifiées, c'est bien lorsqu'elles servent à compenser au profit des bénéficiaires une perte totale ou partielle d'activité, dont l'Etat est responsable (pensions d'invalidité), ou lorsqu'elles servent à assurer des moyens d'existence à la famille de personnes tuées en service commandé

et dont elles étaient le seul ou le principal soutien (pensions des veuves et orphelins).

C'est en ce sens qu'on peut affirmer que les pensions de guerre sont des dépenses sacrées, inévitables et inéluctables. Encore ne présentent-elles ce caractère que si elles sont véritablement des pensions de guerre, c'est-à-dire si la mort ou la perte d'activité résulte de la guerre, sinon avec certitude, du moins avec vraisemblance. Une certaine largesse à cet égard est même compréhensible, et lorsqu'il y a doute sur l'origine d'une infirmité ou d'une maladie, il est naturel de se montrer généreux, quitte à accorder une pension sans droit, plutôt que rigoureux, quitte à la refuser sans raisons. Cependant, la générosité a des limites au delà desquelles elle devient de la prodigalité. Aussi, quand l'Etat accorde des pensions pour des invalidités imaginaires ou ne provenant pas de la guerre, on peut dire qu'il manque à son double devoir de justice et de bonne gestion. Or, c'est ce qui s'est produit. En outre, en 1931 (au moment précis où les déficits budgétaires réapparaissaient), bien que pendant douze ans il n'ait pas jugé une telle mesure nécessaire, l'Etat s'est mis à verser à tous les combattants une pension d'un montant d'ailleurs fort minime pour une retraite. Il s'agit d'étudier successivement ces deux questions des abus dans les pensions de guerre et de la retraite du combattant.

a) *Abus dans les pensions de guerre*

Une remarque préliminaire, sans doute attristante, mais malheureusement bien des fois confirmée par l'expérience, s'impose : C'est sous le couvert du caractère sacré ou indispensable de certaines dépenses, que se produisent généralement les pires abus et les fraudes les plus graves. Nous

l'avons déjà constaté à propos des dépenses de guerre, à propos des reconstructions dans les régions dévastées et à propos des indemnités pour dommages de guerre. Un examen attentif et rigoureux, soit de la répartition des secours entre les sinistrés à la suite de calamités, soit des conditions de certains marchés concernant la défense nationale mènerait aux mêmes constatations. L'étude des pensions de guerre nous en apportera une nouvelle confirmation.

Deux séries de mesures surtout ont permis la plupart des abus et des fraudes dans ce domaine : l'extension continuelle des délais d'instance accordés à ceux qui revendiquaient une pension, et l'admission de la présomption d'origine.

La loi de 1919 avait stipulé que les délais d'instance pour les pensions de guerre expireraient en 1924, ce qui paraissait à la fois sage et juste. S'il ne pouvait être question d'exiger de tous ceux qui pensaient avoir droit à une pension, la revendication immédiate de ce droit, on avait tout lieu de penser qu'en cinq ans ils auraient largement eu le temps de se rendre compte des atteintes plus ou moins graves qu'ils avaient subies du fait de la guerre, et d'exercer leur recours contre l'Etat. Un tel délai paraissait même très large. Il fallait bien, en effet, mettre un terme aux possibilités d'instances, car de longues années après l'armistice, il devait devenir fort difficile, dans bien des cas, de se rendre compte si la maladie ou l'infirmité incriminée provenait de la guerre. Or, comme le fait remarquer M. Lachapelle (dans son livre « Le désordre financier »), on n'a pas voté moins de sept lois ayant étendu ces délais. Le résultat a été que 525.000 pensions d'invalidité de faible pourcentage (dont 250.000 à 10 % ; 100.000 à 15 % et 175.000 à 20 %) ont été accordées après les délais primitivement fixés. La plupart

de ces pensions n'ont été allouées que parce qu'il était impossible d'établir avec certitude que telle affection ne résultait vraiment pas de la guerre, ou que par suite de pratiques frauduleuses indignes, dont l'existence a été révélée par plusieurs affaires de faux certificats ou de trafic de pension d'invalidité, portées devant les tribunaux. Voilà une première source d'abus certains, facilement évitables, s'il ne s'était pas agi de faire preuve de démagogie plus que de justice.

Une autre série d'abus a été rendue possible grâce à la présomption d'origine accordée avec une largesse exagérée à tous ceux qu'il prétendaient à une pension de guerre. Comme le fait encore observer M. Lachapelle, s'il était juste de faire bénéficier de cette présomption les anciens combattants atteints de certaines affections ou infirmités, il était sûrement beaucoup moins légitime d'accorder les mêmes avantages à tous les mobilisés sans distinction. Pourtant, la présomption d'origine a été étendue aux mobilisés de l'intérieur, et avec une telle exagération qu'il suffisait parfois d'avoir passé quelques jours dans un hôpital de l'arrière pour être admis à réclamer une pension et l'obtenir.

Le ministre des Finances a été jusqu'à révéler, dans une séance à la Chambre des Députés, le 26 janvier 1933, que des mobilisés réformés dès leur arrivée au corps n'en avaient pas moins réussi à obtenir des pensions d'invalidité. C'est dire qu'on ne se montrait vraiment pas rigoureux !

Aussi, grâce à ces deux facilités, extension des délais d'instance et présomption d'origine, on peut penser que d'assez nombreux bénéficiaires de pensions de guerre n'y avaient en réalité aucun droit. Le nombre des seuls pen-

sionnés hors guerre a augmenté de plus de 30.000, rien que dans la période qui va de 1929 à 1932.

L'accroissement considérable des charges résultant des pensions de guerre, qui pouvait s'expliquer en partie par l'élévation du coût de la vie et par l'aggravation, dans certains cas, des infirmités, maladies ou blessures, tient ainsi également à une facilité excessive dans l'attribution des pensions, surtout celles ultérieures à 1925, et à des abus, dont certains auraient pu être aisément évités.

Cette augmentation provient encore de l'attribution d'une retraite à tous les anciens combattants sans distinction. Avant d'examiner cette question, signalons rapidement que devant l'accroissement des charges de la dette viagère, imputable aux conséquences de la guerre, plusieurs pays ont pris des mesures assez rigoureuses ; ils ont supprimé purement et simplement toutes les pensions d'invalidité d'anciens combattants dont le taux ne dépassait pas de 10 à 25 %. Ce fut le cas notamment de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Pologne et de la Tchécoslovaquie. Quelles récriminations de telles mesures n'auraient-elles pas provoquées en France, où l'on parle actuellement du droit imprescriptible des anciens combattants à une retraite ?

b) La retraite du combattant

L'importance des crédits qu'elle nécessite (1.250 millions en 1933) montre qu'elle a plus influé sur l'augmentation des charges de la dette viagère qu'on ne serait tenté de le croire au premier abord.

Avant tout, on peut se demander si le principe même de la retraite du combattant est justifié.

Jusqu'en 1930, on n'avait pas jugé celle-ci nécessaire ;

aussi est-on en droit de s'étonner que ce soit subitement qu'on ait pris conscience d'une obligation inéluctable, au moment précis où il était possible de prévoir que le budget de l'année se solderait par un déficit assez important, contrairement à ceux des années précédentes, qui avaient laissé des excédents de recettes. S'il s'agissait d'une mesure juste et nécessaire, il est curieux qu'on n'ait pas assisté plusieurs années plus tôt à l'explosion d'une indignation mal contenue et d'une réprobation unanime.

Or, il n'en avait rien été. Ce n'est qu'après le vote de cette mesure, que les anciens combattants en sont venus à soulever des protestations indignées lorsqu'on a prétendu toucher à une retraite qu'ils n'avaient pas considérée jusque-là comme indispensable.

La principale raison invoquée en faveur de cette allocation a été l'équité qu'il y avait à reconnaître pécuniairement le sacrifice des anciens combattants. Que ceux-ci aient droit à la reconnaissance profonde, et à l'admiration de la nation, personne ne le contestera. Qu'ils aient fait un sacrifice considérable, qu'ils aient subi un préjudice important du fait de la guerre, personne ne le niera non plus, et l'on trouvera parfaitement juste qu'ils bénéficient d'une préférence dans la nomination à certains emplois ou à certaines fonctions. Mais cela n'empêche pas de faire deux observations. D'une part, on peut toujours justifier par d'excellentes raisons toutes les mesures prises en faveur de n'importe quelle catégorie de citoyens pour améliorer son sort ou compenser un préjudice qu'elle a subi. Mais si l'on voulait réparer toutes les injustices, tous les torts, tous les dommages, faire disparaître toutes les misères, remédier à toutes les infortunes, ce qui serait d'ailleurs parfaitement souhaitable, on peut se demander de quelles sommes astro-

nomiques on aurait besoin. Rappelons seulement les paroles déjà citées de M. Jacquier dans son rapport de 1923 sur le budget : « Ce serait une singulière conception du rôle des pouvoirs responsables de nos finances que de justifier leurs décisions par la seule considération de l'utilité de la dépense ; leur devoir est aussi d'en juger l'opportunité en l'examinant sous l'angle des possibilités financières. » Ces paroles ne peuvent pas mieux s'appliquer qu'à l'allocation d'une retraite aux anciens combattants, au moment où elle a été votée.

D'autre part, il faut signaler que les anciens combattants, si admirable qu'ait été leur sacrifice, ne sont pas les seuls à avoir pâti de la guerre, et il serait matériellement impossible de réparer tous les torts provoqués directement ou indirectement par celle-ci. « Si l'Etat entreprenait de réparer tous les dommages subis par les porteurs des valeurs mobilières dont la fortune a été amputée des 4/5 par la dévaluation monétaire, et bien d'autres encore subis par les pères de famille qui ont perdu leur fils dans les tranchées, et qui n'ont droit à aucune réparation lorsqu'ils sont assujettis à l'impôt général sur le revenu, où pourrait-il trouver des ressources pour faire face à des pertes matérielles et morales dont l'énormité confond l'imagination ? » demande M. Lachapelle.

Enfin, on peut encore signaler la remarque que faisait M. Compeyrot dans un article de la *Revue Politique et Parlementaire* de 1933 : « On se trouve en présence d'un droit, disait-il à propos de cette retraite des anciens combattants, dont les raisons sentimentales ne devraient pourtant pas cacher qu'il se trouve en contradiction absolue avec les principes fondamentaux de la démocratie. Pendant un siècle en effet, les partis avancés ont lutté pour que l'« impôt du

sang » soit une devoir universel et inéluctable des citoyens français. »

Ainsi, le principe d'une retraite aux anciens combattants était des plus contestables, et, en tout cas, son inopportunité, au moment où elle a été votée, ne faisait aucun doute.

Mais de plus, les conditions dans lesquelles elle a été accordée, ont fait que dans bien des cas son attribution n'était pas justifiée.

C'est ainsi qu'on en a fait bénéficier tous les mobilisés, sans exception, qui avaient été appelés sur la ligne du feu *pendant n'importe quelle durée*. De même on n'a fait aucune distinction entre ceux qui étaient déjà titulaires d'une pension d'invalidité et ceux qui n'avaient encore aucun droit. En outre, comme l'affirme M. Lachapelle, il n'était peut-être pas très indiqué de faire le même cadeau à ceux des mobilisés qui avaient pu accroître leur fortune pendant la guerre en fabricant des munitions.

Enfin, la quotité extrêmement réduite de la retraite accordée (500 à 1.200 francs par an au maximum), rend les mots de retraite ou de pension impropres à désigner une allocation aussi peu importante ; cette appellation cache la véritable nature des dispositions votées : c'est une aumône à peu près sans intérêt pour ceux qui ont d'autres moyens de subsistance, et une somme nettement insuffisante, presque insignifiante, pour ceux qui devraient uniquement compter sur elle pour vivre leurs vieux jours. « Des pensions ou des retraites dont la quotité n'empêchera pas un jour les soldats de la guerre de tendre la main, s'ils manquent de travail, ont le caractère d'un simple cadeau », écrivait à ce propos M. Compeyrot en 1933 (*Rev. Pol. et Parl.*).

Pour conclure, on peut affirmer que l'accroissement des

pensions de guerre provient autant de largesses exagérées, d'abus et de fraudes, que de l'augmentation du prix de la vie par rapport à 1920, et qu'ici encore une économie minimum de 2 milliards 1/2 de francs aurait pu être réalisée.

II. — LES PENSIONS ET RETRAITES NORMALES ET LEUR ÉVOLUTION

Dans le budget de 1913, elles se chiffraient au total par 331 millions de francs. En 1921, elles atteignaient 780 millions, soit 2,35 fois plus ; en 1925, leur montant était de 1.440 millions de francs, soit 4,35 fois plus qu'en 1913. Dans le budget de 1927, la charge des pensions autres que celles de guerre atteignait 2.410 millions, soit 7,27 fois plus qu'en 1913, tandis que le coût de la vie n'avait varié que dans la proportion de 1 à 5,77. En 1931, elle se chiffrait par 4.554 millions.

En 1933, les pensions coûtaient 4.538 millions de francs, soit 13,70 fois plus qu'avant guerre, tandis que l'indice du coût de la vie n'était que de 5,07 par rapport à cette période.

Enfin, en 1935, elles atteignaient encore un montant total de 4.223 millions de francs, 12,8 fois plus élevé qu'en 1913, alors que l'indice du coût de la vie n'était que de 4,5.

On voit que depuis 1920 les charges des pensions normales ont subi un accroissement considérable, que la seule hausse des prix est loin de justifier. En effet, même en tenant compte de celle-ci, les pensions n'en sont pas moins 2,8 fois plus considérables en 1935 qu'en 1913. Même en faisant encore intervenir l'augmentation d'effectif des fonctionnaires, on constate que le taux moyen des retraites est

proportionnellement 2,35 fois plus élevé en 1935 qu'avant la guerre.

Si, dans l'ensemble, les pensions étaient peut-être insuffisantes, en 1913, elles n'étaient certainement pas moins de la moitié de ce qu'elles auraient dû être, et leur accroissement paraît nettement exagéré.

Il s'agit d'ailleurs d'en déterminer l'origine et les principales causes.

L'augmentation du nombre des fonctionnaires a eu une influence certaine sur les dépenses de cette nature. Ne pas en tenir compte serait commettre une erreur grave ; mais cette seule explication est loin de suffire.

En effet, à une augmentation de 20 % du nombre des fonctionnaires d'Etat depuis 1914, correspond un accroissement réel des pensions de 120 %, compte tenu des variations du coût de la vie.

Or le nombre des pensionnés s'est accru de 70 % pendant la même période : 315.000 en 1914, ils ont été en effet 550.000 en 1935.

« Une augmentation de 70 % dans le nombre des pensionnés simplement accompagnée par une augmentation des effectifs de 16 %, disait à ce propos M. Compeyrot en 1933, révèle que l'on a créé des pensionnés sans aucune espèce de droit. » (*Rev. Pol. et Parl.* 1933.)

Encore cette explication ne suffit-elle pas à justifier complètement l'aggravation de 120 % des charges des retraites et pensions que nous avons constatée. Il faut en chercher une nouvelle cause dans le relèvement de 50 % du taux moyen réel des pensions.

D'un autre côté, l'existence de retenues sur les traitements, soit-disant destinées à la constitution des pensions, ne doit pas faire croire qu'en définitive les fonctionnaires

reçoivent en moins comme traitement ce qu'ils touchent en plus comme pension. Tout d'abord, il est loin d'être prouvé que les traitements des fonctionnaires soient inférieurs aux salaires des employés de l'exploitation privée, qui n'ont pas de retraites ; ensuite, le montant des retenues est presque insignifiant et celles-ci sont loin de suffire à la constitution de la pension. En effet, alors qu'au budget la charge des pensions autres que celles de guerre était en 1933 de 4.500 millions, le montant des retenues sur les traitements atteignait péniblement 616 millions, soit moins du septième.

Il faut également faire remarquer que ce coefficient d'augmentation des pensions que nous avons signalé, n'apparaît nullement dans les tableaux officiels qui ont servi de base à leur réajustement lorsqu'il a eu lieu.

De plus, le taux des pensions est loin d'être uniforme et il existe des différences absolument injustifiables. C'est ainsi que certaines retraites peuvent atteindre le même chiffre que les traitements d'activité.

Enfin, diverses dispositions législatives ont créé des abus flagrants, et, si l'on est revenu, depuis 1932, sur un bon nombre d'entre elles, toutes n'ont pas encore disparu. Les lois dont il s'agit sont notamment celles qui ont permis de valider rétroactivement de nombreuses années de service n'ayant aucun rapport avec la carrière suivie ; celles qui ont accordé la faculté d'obtenir une retraite prématurée, ce qui aurait pu s'expliquer si les pensions avaient simplement correspondu aux retenues effectuées depuis l'entrée en service et capitalisées à un taux d'intérêt normal ; mais comme l'importance de la retraite était hors de proportion avec celle des retenues, et que le bénéficiaire était souvent un fonctionnaire encore jeune, qui vraisemblablement allait prendre un nouvel emploi dans une exploitation privée,

une telle mesure devenait difficile à justifier. D'autres lois encore ont accordé sans distinction des rappels d'arrérages qui ont quelquefois permis à certains bénéficiaires de toucher des sommes atteignant jusqu'à une centaine de mille francs ! Enfin, pendant longtemps de nombreux cumuls ont été possibles ; soit entre deux pensions, soit entre une pension et un traitement d'activité. Diverses mesures sont venu prescrire l'interdiction de certains de ceux-ci, mais d'une part on peut se demander si l'application correspondra rigoureusement au principe, et d'autre part certains cumuls ont encore échappé aux prescriptions restrictives.

Avant d'en terminer avec les pensions, il reste à dire un mot de la justification du principe même des pensions de retraites pour les agents de l'Etat... M. Jèze a fait sur ce sujet une étude (1) qu'il ne nous paraît pas sans intérêt d'analyser brièvement.

Tout d'abord, M. Jèze mettait hors de cause certaines pensions de retraites : celles des militaires, qu'il justifiait par les risques, l'abandon de l'indépendance et la spécialisation très particulière qu'implique le métier militaire, et celles des juges pour des raisons à peu près analogues.

Quant aux pensions de retraites des autres agents de l'Etat, il examinait successivement les divers arguments présentés en leur faveur ou contre elles :

Arguments en faveur des pensions de retraite :

- 1° elles lient les agents publics par un lien pécuniaire au service de l'Etat ;
- 2° elles rendent à peu près inefficace et impossible le renvoi par caprice ou vengeance ;

(1) *Revue de Science et de Législation financière* de 1929.

3° elles permettent le rajeunissement des cadres en évitant le gérontisme.

Arguments contre les pensions de retraite :

- 1° elles risquent, dans un régime électif, de faire renvoyer des fonctionnaires uniquement pour assurer des vacances d'emploi ;
- 2° elles obligent à garder des incapables pour ne pas leur faire perdre leur droit à la pension ;
- 3° elles créent une classe privilégiée ;
- 4° elles réduisent les salaires et traitements d'une façon arbitraire et injuste par suite de l'impossibilité de calculer exactement ce qui devrait être retenu ;
- 5° elles font perdre au fonctionnaire le bénéfice de la réduction s'il meurt ;
- 6° elles sont un très gros danger financier pour l'Etat en raison des surenchères démagogiques à redouter.

Mettant en balance ces avantages et ces inconvénients, M. Jèze concluait que la combinaison la plus simple et la plus juste lui paraissait être de faire une retenue calculée de manière à constituer une rente viagère et une assurance survie au profit du conjoint, à condition que cette retenue soit obligatoire, et assez importante pour assurer une rente suffisante, qu'il y ait subvention ou non de l'Etat.

Un tel système, si le soin de la capitalisation était confié à une compagnie privée d'assurances mutuelles ou non, du choix du bénéficiaire, aurait l'avantage inappréciable de débarrasser définitivement l'Etat pour l'avenir d'une partie considérable de sa dette viagère.

CHAPITRE VIII

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL AUTRES QUE LES PENSIONS SES CAUSES ET SES RÉPERCUSSIONS

Les dépenses de personnel sont de celles dont l'influence sur l'évolution générale des dépenses publiques est des plus considérables. Certains auteurs ont même pensé que c'était parmi elles qu'il fallait rechercher l'essentiel des économies budgétaires. C'est dans cet esprit que les décrets-lois de 1935, que nous avons analysés et appréciés à leur juste valeur, ont été pris ; ils prétendaient en effet réaliser dans ce domaine le plus clair des réductions de crédits.

Dans une étude intéressante sur les conditions de l'assainissement financier (1), M. Compeyrot chiffrait en gros, en 1933, les dépenses de traitements et indemnités à 15 milliards de francs environ, dont 12 pour les traitements et 3 pour les indemnités ; cette somme représentait près du tiers du budget. En 1913, ces mêmes dépenses s'élevaient à 1.550 millions environ, dont 1.342 millions pour les traitements. C'est dire que les dépenses de personnel, autres que les pensions, ont été affectées d'un coefficient

(1) *Revue Politique et Parlementaire* de 1933,

d'accroissement de 9,6 entre ces deux époques, alors que celui du coût de la vie n'était que de 5,1.

Trois causes principales expliquent une telle évolution : l'accroissement du nombre des agents publics, l'augmentation excessive du taux de rémunération d'une bonne partie de ceux-ci (avec des variations inexplicables entre les diverses catégories de fonctionnaires)et l'existence de cumuls et d'abus injustifiables.

I. — ACCROISSEMENT DU NOMBRE DE FONCTIONNAIRES

Pour important et actuel que soit ce problème, il ne faudrait pas croire qu'il soit nouveau.

Déjà avant la guerre, on se plaignait de l'augmentation exagérée du nombre des agents de l'Etat. M. Chéron s'exprimait en effet ainsi, dans son rapport sur le budget de 1912 : « Nos fonctionnaires sont beaucoup trop nombreux. Quand on songe qu'ils sont près d'un million, dont 644.000 rétribués par l'Etat (ce chiffre comprenait les militaires de carrière) et 278.000 par les départements et communes, au 1^{er} janvier 1911, sans compter le personnel employé aux chemins de fer de l'Etat et celui des établissements et manufactures, il est permis de dire que la France n'est pas administrée à bon marché. » Et il indiquait une mesure d'élémentaire sagesse, hélas rarement prise : « Avant de créer, pour un service nouveau, des emplois nouveaux, écrivait-il, il faudrait rechercher s'il n'y a pas dans quelque service voisin, des emplois inutiles ou trop peu chargés auxquels pourraient être confiée la besogne. Mais non, c'est par petits paquets que les Administrations demandent les crédits. Celles-ci sollicitent un jour pour un service,

le lendemain pour un autre. Tout cela est fait sans vue d'ensemble. On peut dire que de cette incohérence résulte une aggravation très sensible des charges publiques. » A ce propos, on peut faire une remarque que l'expérience a maintes fois confirmée : toute réforme s'accompagne toujours de création d'emplois, même celles qui ont pour but de réaliser des économies.

Quoiqu'il en soit, en 1922, le nombre des fonctionnaires (en tenant compte d'une réduction escomptée de 42.000 unités par rapport à l'année précédente, dont la réalisation était douteuse) faisait apparaître, par rapport à 1914, une augmentation de plus de 147.000 agents publics (militaires non compris), soit d'environ 30 %. En 1933, les effectifs des fonctionnaires s'étaient encore accrus de 25.000 unités ; mais comme une quinzaine de mille agents temporaires, employés dans les services de liquidation des stocks et des régions libérées, avaient dû s'en aller, en réalité, 40.000 nouveaux fonctionnaires avaient encore été engagés dans les divers services permanents. Bref, on constate au total une augmentation de 73.000 agents civils de l'Etat, soit d'un huitième des effectifs, depuis 1920.

Certes, de nouveaux services ont été assurés par l'Etat entre ces deux dates : pensions de guerre, assurances sociales, crédit agricole notamment ; en outre, les départements recouvrés entrent pour une part dans l'accroissement du nombre des agents publics ; mais ces deux éléments sont loin de suffire à expliquer l'augmentation énorme que nous avons constatée. En effet, une analyse plus détaillée nous révèle que même les services qui existaient avant la guerre et qui n'ont pas, ou presque pas, subi de changement, ont vu le nombre de leurs agents s'accroître dans des proportions assez importantes. De plus,

dans les services dont les attributions ont été étendues ou élargies, le personnel a augmenté dans de telles proportions que les nouvelles besognes ne peuvent nullement suffire à expliquer d'aussi vastes changements.

Enfin, les différences constatées entre les divers départements ministériels, entre les divers services d'un même département et quelques fois même entre les diverses branches d'un même service, restent inexplicables. D'ailleurs, c'est ce qu'indiquait M. Bokanowski dans son rapport sur le budget de 1922 : « Vainement, disait-il, on ferait valoir que le nombre des fonctionnaires a dû s'accroître du fait de ministères ou de services nouveaux. L'argument n'est point convaincant, puisque l'on trouvera des fonctionnaires en surnombre dans des services et des ministères qui existaient avant la guerre, et dont les fonctions ne se sont guère modifiées depuis 1914 ».

C'est dans le domaine des P.T.T., de l'Instruction publique, du Travail et des Finances que l'on constate les plus grandes différences.

Ainsi dans les P.T.T. le nombre des agents qui était de 111.000 en 1913, est passé à 145.000 en 1933. Mais, comme nous le signale M. Compeyrot, un chiffre est digne surtout de retenir notre attention : c'est celui qui précise le gonflement des effectifs dans le service intérieur des bureaux de cette administration ; alors qu'en 1913, 29.792 agents y étaient employés, en 1933 on en trouve 72.000, soit 2 fois 1/2 plus. Un tel écart est évidemment difficile à comprendre, surtout que pendant ce temps, le personnel des services de la distribution n'a varié que de 47.106 agents à 54.300, ce qui est d'ailleurs encore appréciable.

Lorsqu'on connaît l'existence de telles différences dans l'augmentation du personnel entre les divers services, on

comprend combien injuste, inefficace et irrationnelle peut être une de ces mesures de facilité, comme on a vu en prendre en 1934, et qui préconisait indistinctement une diminution de 10 % des dépenses de personnel dans toutes les administrations. Ainsi, un service dans lequel le nombre des agents n'avait pas varié depuis quelques années se voyait imposer la même réduction de personnel qu'un autre dans lequel le nombre des agents avait plus que doublé. Peut-être la mesure indiscriminée de réduction uniforme permettait de ne pas avoir à faire face aux réclamations des intéressés de la même façon qu'une mesure frappant plus particulièrement certains services et certains emplois ; mais être poussé à agir d'une manière injuste, irrationnelle et en partie inopérante, pour ne pas avoir à opposer la fermeté à des récriminations injustifiées, et pour se réserver la possibilité de répondre aux mécontents : « Vous n'êtes pas les seuls ; tout le monde a été frappé de la même manière », n'est pas très à l'honneur de ceux de nos Pouvoirs Publics qui se croient contraints d'employer de tels moyens pour réussir, ou de ceux qui les y contraignent.

Aussi est-il presque superflu d'ajouter que le résultat a été loin de répondre à ce que l'on attendait des mesures prises en 1934, et qu'en 1935 le nombre des fonctionnaires avait fort peu diminué.

II. — LES VARIATIONS DANS LE TAUX DE RÉMUNÉRATION DES AGENTS DE L'ÉTAT.

Comme on l'a déjà vu l'accroissement du nombre des fonctionnaires est loin d'expliquer à lui seul les variations des dépenses budgétaires de traitements, salaires et indemnités.

Le taux moyen de ceux-ci n'avait fait que croître jusqu'en 1934 ; et si à cette époque on avait fait subir aux traitements, non pas des réductions définitives, mais des retenues provisoires, d'une part celles-ci restaient encore inférieures à la baisse du coût de la vie enregistrée depuis le dernier ajustement des traitements, d'autre part, depuis quelques mois, la plupart des retenues effectuées ont été supprimées ou sont en instance de l'être, à juste titre d'ailleurs depuis la nouvelle hausse des prix.

En 1933, d'après M. Compeyrot, le coefficient unitaire moyen du relèvement des traitements était de 7,28 par rapport à 1914, alors que l'indice du coût de la vie n'était que de 5,1 par rapport à cette même époque. C'est dire qu'en valeur absolue, les traitements avaient augmenté en 1933 de $\frac{2}{5}$ environ par rapport à la période d'avant guerre, et il en est resté de même en 1936. Nous pourrions donc ne rien atténuer des conclusions tirées d'une étude sur le taux des traitements à cette époque.

Il faut d'ailleurs examiner la question de l'accroissement de valeur des salaires avec quelque détail, car une vue d'ensemble donnerait une idée par trop simpliste de la réalité.

En effet, on trouve en cette matière les mêmes inexplicables variations entre divers départements ministériels et entre divers services que dans l'augmentation du nombre des agents employés.

Certaines catégories de fonctionnaires paraissent avoir été réellement privilégiées.

Ainsi, le coefficient de relèvement par rapport à 1914, des traitements des agents des régies financières était, d'après les calculs de M. Compeyrot, de 9,18 et celui de leurs indemnités de 12,34. Mais plus étranges encore sont les dif-

férences relevées entre les diverses régies elles-mêmes. Alors que le coefficient unitaire de relèvement des traitements et indemnités, en tenant compte de l'accroissement du nombre des agents, est supérieur à 10 dans les contributions directes, il n'est déjà que de 8 dans les contributions indirectes, et il n'est que de 7 dans les douanes.

Dans le département de l'Instruction publique, alors que le coefficient unitaire de relèvement n'était que de 5,3 pour les professeurs de l'Université de Paris, et de 6,2 pour ceux des départements, il atteignait le chiffre 10 pour les membres de l'enseignement primaire (le coefficient du coût de la vie à l'époque, ne l'oublions pas, n'était que de 5,1 par rapport à 1914).

« A ce tarif, remarquait à ce propos M. Compeyrot, on pouvait espérer que ces fonctionnaires ne menaceraient plus de faire grève ».

Dans les Travaux publics, le coefficient moyen unitaire de relèvement des traitements et indemnités était de 9. Au ministère de l'Intérieur, celui de la police spéciale et de la police mobile était de 7,5. Par contre, celui concernant d'autres catégories de fonctionnaires n'était quelquefois que de 4,5 (donc inférieur à l'élévation du coût de la vie).

On peut difficilement comprendre ou justifier de tels écarts dans la façon de traiter différentes catégories d'agents.

Malheureusement, comme l'écrit encore M. Compeyrot, « si l'on compare ces coefficients exprimant la situation réelle des fonctionnaires et la dépense du budget, à l'échelle des émoluments de chaque fonction, grade et classe qui a été la base officielle du rajustement des traitements, on constate une étrange différence. En effet, ce dernier tableau comporte des coefficients variant entre un minimum de

4,2 et un maximum absolu de 7,5. Ces derniers coefficients sont du reste ceux qui sont toujours invoqués dans les débats par les représentants qualifiés des fonctionnaires ».

En résumé, l'étude des traitements et indemnités des agents de l'Etat révèle, d'une part, un relèvement exagéré d'un certain nombre d'entre eux, et surtout, d'autre part, des différences injustifiables entre les diverses catégories.

Cet état de choses résulte d'ailleurs en partie du fait que les administrations n'avaient pas attendu le rajustement des traitements, assez tardif au début il faut le reconnaître, pour s'efforcer de neutraliser par toutes sortes de mesures l'amoindrissement de la situation de leurs agents ; l'accroissement des indemnités existantes et la création de nouvelles indemnités étaient venu compenser l'élévation générale du coût de la vie ; enfin, « le moyen le plus ingénieux a été de modifier dans tous les services publics, ce que l'on appelle en termes militaires : la loi des cadres. En pratique, on a procédé dans toutes les administrations à un surclassement général des fonctions, et grâce à ce surclassement, on a donné un avancement exagéré à tous les agents » (1).

III. — ABUS ET CUMULS.

Enfin, dans le domaine des traitements et indemnités des agents de l'Etat on trouve des abus qui ne devraient pas être possibles.

Nous avons déjà signalé que certains fonctionnaires, — ceux de l'enseignement primaire, les ingénieurs des Travaux Publics, et les agents des contributions directes notamment —, touchaient des traitements dix fois plus im-

(1) COMPEYROT, *op. cit.*

portants qu'en 1913, alors que le prix de la vie n'avait que quintuplé.

D'autres abus plus graves ont été signalés dans le rapport de la Cour des Comptes de 1935 présenté par MM. A. de Mirimonde et H. Devillez.

« La Cour s'est également préoccupée, y lit-on, de favoriser la réduction des dépenses budgétaires excessives par la recherche des dépenses abusives de personnel. Elle n'a cessé de demander le renforcement très sérieux des mesures de contrôle à cet égard.

« Son rapport insiste sur la question du cumul des pensions d'ancienneté et des émoluments attachés à un emploi public : les règles restrictives des lois des 28 février et 31 mai 1933, dont l'application devait permettre de réaliser de substantielles économies, sont souvent restées lettre morte. Leur efficacité se trouve déjà réduite par l'irresponsabilité pécuniaire du comptable en cette matière et par la suppression de la déclaration de l'intéressé. Bien plus l'ensemble du système repose sur l'état des nominations ou des promotions des pensionnés. Les services centraux, en effet, devraient régulièrement adresser ces documents à la dette inscrite.

« ...Or, les départements ministériels, services autonomes ou concédés, et les administrations locales omettent les notifications prescrites, les rédigent inexactement ou incomplètement et parfois même fournissent de propos délibéré des renseignements erronés ».

Comme on le voit, des abus inexcusables existaient. Ils avaient été révélés et des lois avaient été votées pour y mettre un terme ; et pourtant celles-ci restaient encore souvent inappliquées, ou bien des administrations fournissaient des renseignements faux, soit par négligence, soit même vo-

lontairement afin d'échapper à de justes dispositions législatives.

Dans le même rapport, la Cour signalait d'autres pratiques injustifiables, qui provoquaient soit une exagération très nette de l'importance des rémunérations accordées à des agents de l'Etat, soit des cumuls de plusieurs émoluments :

« A cette question s'apparente étroitement celle de l'attribution de différents traitements et indemnités aux mêmes fonctionnaires par des collectivités différentes ».

Et plus loin, le rapport ajoutait : « Examinant les dépenses du personnel des villes de Paris, Marseille, la Cour, tout en regrettant l'*exagération du nombre des emplois et le taux excessif des traitements*, critique à nouveau la *multiplicité des indemnités* motivées uniquement par des services se rapportant à la même fonction. Les excès de cette sorte sont d'autant plus fréquents que ni l'autorité budgétaire, ni le contrôle financier ne sont à même de connaître au total la rémunération réelle d'un agent déterminé. Tantôt en effet, ces multiples indemnités sont imputées sur un grand nombre d'articles, et notamment sur les crédits de matériel d'un même budget, tantôt elles sont allouées sur des comptes spéciaux des fonds de trésorerie ou servies par d'autres collectivités... L'impossibilité de connaître la récapitulation par fonction des émoluments touchés fausse complètement les échelles et les équivalences établies entre les divers fonctionnaires ». Les mêmes remarques s'appliqueraient aussi bien aux agents de l'Etat.

Pour conclure, on voit combien il est faux de prétendre que les dépenses actuelles de personnel sont en totalité inévitables et que leur accroissement n'est que la juste contrepartie d'une élévation du coût de la vie. Au contraire, on se

rend compte des économies qui auraient pu être justement faites et de celles qui peuvent encore être réalisées. Toutefois, il faut signaler qu'avec la hausse actuelle des prix et les nouvelles lois sociales en faveur des ouvriers et employés, la situation des fonctionnaires tend à devenir de moins en moins avantageuse, et certains agents touchent même actuellement des salaires inférieurs à ceux du commerce et de l'industrie.

CHAPITRE IX
LES OFFICES
ET LES EXPLOITATIONS INDUSTRIELLES,
COMMERCIALES ET FINANCIÈRES DE L'ÉTAT
ET LEUR ROLE
DANS L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES

Les offices et les diverses exploitations et monopoles de l'Etat ont une part de responsabilité indéniable dans l'accroissement des dépenses publiques. Trop de rapports ont été présentés, trop de plaintes se sont élevées, trop de récriminations ont été entendues, et trop de critiques ont été faites à ce propos pour qu'il y ait encore doute sur ce point.

I. — LES OFFICES.

Nous ne reviendrons plus sur la question des inconvénients qui résultent de la création de multiples offices autonomes, au point de vue du contrôle financier, et sur les graves atteintes que fait subir aux règles, pourtant si nécessaires, de l'unité et de l'universalité budgétaire, l'existence de nombreux services extra-budgétaires.

Non seulement les offices présentent ces inconvénients déjà graves, mais encore sont-ils la plupart du temps mal gérés ; leurs dépenses s'accroissent considérablement, ils

provoquent des doubles emplois avec d'autres services assurés par l'Etat, et ils sont ainsi à l'origine du plus grand nombre des cumuls, et des indemnités exagérées. De plus, leur nombre ne cessait pas de s'accroître jusqu'à ces dernières années et il paraît vouloir augmenter de nouveau.

Dans son rapport de 1933, M. Jacquier signalait qu'il n'existait, à cette époque, pas moins de 75 offices dont 26 avaient été créés entre 1926 et 1933. Or, tout nouvel office nécessite un personnel de direction nombreux et souvent doté de très hauts salaires, qui aurait été bien moins important s'il était resté un simple service d'un ministère. En outre, dans ce cas il n'y aurait pas eu besoin d'un immeuble spécialement affecté, dont le prix d'achat ou le loyer est souvent fort cher; et il aurait été plus aisé d'éviter des doubles emplois avec des services existants du ministère dont l'office a été détaché.

Mais il n'y a pas que le nombre des offices qui soit important. Leurs dépenses sont également considérables. Le même rapport de M. Jacquier les évaluait à un milliard et demi dans l'ensemble, sans compter évidemment ni la Caisse autonome d'amortissement, ni les chemins de fer de l'Etat ou de l'Alsace-Lorraine, ni les mines de la Sarre, ni d'ailleurs bien d'autres services industriels, commerciaux ou financiers de l'Etat, tels que les P.T.T., la Caisse d'épargne, etc.

La Cour des Comptes s'est émue de cette multiplication des offices, et elle en a indiqué les principaux inconvénients financiers dans un rapport présenté en 1933 :

« Le nombre des établissements chargés de l'exécution en dehors du budget de certains services publics s'est multiplié depuis quelque temps. Ces établissements, qui portent généralement le nom « d'offices » sont dotés de l'autonomie

financière et souvent de la personnalité civile ; ils ont des ressources propres fournies par les subventions de l'Etat et par les recettes qu'il leur abandonne, une administration distincte et une comptabilité directement soumise à la juridiction de la Cour ».

... « Le morcellement du budget général est onéreux pour l'Etat dont le concours financier consiste ici, non en avances remboursables, mais en subventions définitivement allouées et en ressources aliénées, et aucune compensation n'est à attendre de ces charges publiques puisque les offices conservent les excédents qu'ils ont pu réaliser. Bien plus, les excédents, versés à un fonds de réserve et placés en valeurs de l'Etat, peuvent devenir productifs d'intérêts à la charge du Trésor. A ce moment, la notion même du forfait s'altère, la contribution budgétaire à la gestion des offices se prolonge dans la dette publique ».

« Il convient d'ajouter que l'autonomie des offices entraîne une augmentation des frais généraux de personnel et de matériel.

« Certains agents de l'Etat reçoivent sur les budgets des offices des indemnités qui viennent s'ajouter à leur traitement de grade.... »

« Un organisme autonome, même fortement contrôlé, tend toujours à perfectionner son action et à dépenser sans se préoccuper de la situation financière du pays ».

Puis la Cour donne divers exemples de ces dangers financiers.

A propos de l'augmentation des frais de personnel et de matériel, elle cite le cas de l'Office National du Commerce Extérieur, qui a fait une acquisition d'immeuble particulièrement coûteuse. C'est ainsi qu'il a payé 2.500.000 francs à la Société Pennaroya, le local qu'il occupe, alors que celle-ci

l'avait elle-même acheté un an plus tôt 1.300.000 francs, c'est-à-dire presque la moitié. Comme si ce n'était pas encore assez, la Cour signale que, bien qu'il y eût une installation toute faïte suffisante, l'office a entrepris en outre des aménagements coûteux !

Le rapport cite d'autres cas dans lesquels des nominations irrégulières ont été faites. Ainsi, l'Office scientifique et technique des pêches maritimes s'est cru autorisé, en l'absence de règlements, à procéder en toute liberté à des créations d'emplois et à fixer à son gré les émoluments correspondants.

La Cour signale encore l'exagération du montant de certaines indemnités. Ainsi, à l'Office National du Commerce Extérieur, des indemnités pour frais de missions, qui ne sont pas réglementées, ont atteint dans certains cas 100, 150 ou même 280 francs par jour, pour des missions à l'intérieur.

« Enfin, ajoute encore le rapport, il arrive que l'objet de la mission soit totalement étranger au but même qui a motivé l'institution de l'office. La mission du sous-directeur de l'Office du commerce extérieur à Toulouse, à l'occasion de « manifestations latines » semble sans intérêt pour le commerce extérieur de la France ».

La Cour regrette aussi l'exagération des subventions de l'Etat à certains offices :

« La Cour a déjà signalé l'importance des excédents présentés à la clôture de chaque exercice financier par les comptes des offices agricoles régionaux et départementaux.

... Pour 24 de ces offices, les excédents de recettes sont même supérieurs à la subvention de l'Etat.

... L'Office agricole des Vosges ayant encaissé au mois d'août 1920 une subvention de 84.730 francs, consacra im-

médiatement sur cette somme 31.800 francs à acheter des rentes sur l'Etat pour son fonds de réserve. Or, c'est pour les besoins de l'agriculture, non pour des placements que ces sommes sont mises à la disposition de ces offices ».

Dans son rapport sur les comptabilités vérifiées en 1928-1929, la Cour des Comptes signalait encore d'autres exemples de mauvaise gestion ou d'irrégularité.

Elle montrait notamment que l'Office National de la Navigation avait conservé irrégulièrement certaines ressources qui auraient, en réalité, dû être versées au Trésor et qui avaient atteint la somme coquette de 12 millions.

Ces quelques exemples suffisent à montrer l'intérêt qu'il y a à ne pas voir trop se développer les créations d'établissements autonomes.

II. — LES EXPLOITATIONS INDUSTRIELLES, COMMERCIALES ET FINANCIÈRES DE L'ÉTAT.

L'Etat a étendu ses attributions à des exploitations commerciales, industrielles et financières diverses, dont le nombre semble augmenter continuellement. Il est loin le temps où l'on ne reconnaissait aux pouvoirs publics le droit d'intervenir que pour les services qui ne pouvaient absolument pas être exploités par l'initiative privée. On peut pourtant s'étonner de l'intervention croissante de l'Etat, dans des domaines qui lui échappaient jusqu'ici, lorsque l'on sait que la comparaison, maintes fois faite, des résultats obtenus par la gestion publique et par la gestion privée, est loin d'être favorable à la première. Dans certains cas l'exploitation de l'Etat ne rapporte pas autant que pourrait le faire une simple taxe frappant les produits fabriqués ; dans d'autres

cas, les exploitations étant déficitaires, loin de rapporter, elles coûtent cher et accroissent d'autant les dépenses publiques.

Les récriminations contre les gestions commerciales, industrielles et financières de l'Etat sont déjà anciennes et émanent un peu de tous les milieux. Les techniciens financiers, les hommes politiques, la Cour des Comptes se sont tour à tour fait les censeurs de l'Etat en cette matière.

« Aujourd'hui, écrivait le rapporteur du budget de 1923, à la Chambre, l'Etat se trouve chargé en dehors des fonctions essentielles de défense nationale, de justice et de police que l'anarchisme seul lui refuse, d'une grande quantité de tâches qui ne ressortissent pas d'une notion rigoureuse de l'Etat.

L'Etat français est actuellement fabricant de poudre, de tabac et d'allumettes, entrepreneur de Postes, Télégraphes et Téléphones, entrepreneur de chemins de fer, banquier, assureur, imprimeur, fabricant de monnaies et médailles, exploitant de journaux, fabricant et marchand de porcelaine, exploitant de forêts, imprimeur de cartes géographiques, architecte, métallurgiste, fabricant d'aéroplanes, éleveur de chevaux, fournisseur de fourrage, boulanger, tailleur, constructeur de navires, maître de pension, graveur, mouleur, tapissier, restaurateur de vieux monuments, horticulteur, entrepreneur de routes, constructeur de ponts et de ports, etc. »

Après cette énumération, le rapporteur ajoutait :

« On pourrait longuement discuter sur la légitimité de telle ou telle de ces activités.

La question sera différemment résolue selon qu'on la considère comme un problème proprement financier, ou selon

qu'interviendront des préoccupations doctrinales ou politiques.

... On peut soutenir avec des arguments impressionnants que pour des raisons politiques ou sociales, un monopole, même ruineux pour le Trésor, reste malgré tout parfaitement défendable. Mais il ne faut pas s'étonner de l'accroissement des dépenses publiques qui a partout et toujours coïncidé avec l'extension des fonctions de l'Etat ».

M. Bokanowski indiquait nettement la double donnée du problème : justifications de l'exploitation de l'Etat et répercussions financières de cette exploitation.

Il ne paraît pas sans intérêt d'ouvrir une parenthèse et d'examiner quels sont les différents arguments qui ont été invoqués, selon les cas, en faveur de l'intervention de l'Etat et jusqu'à quel point ils sont valables.

Dans certains cas, les exploitations publiques sont des monopoles de fabrication et de vente, dont l'unique but est d'assurer des ressources à l'Etat ; le seul argument invoqué en leur faveur est celui de l'utilité des recettes qu'elles procurent. Mais alors il faut examiner si l'Etat ne pourrait pas tirer autant ou même quelquefois plus de ressources d'une taxe frappant la marchandise incriminée, fabriquée et vendue par l'industrie et le commerce privés. Si c'était le cas, il ne subsisterait aucune raison valable de maintenir l'exploitation publique.

Or M. Compeyrot a fait remarquer (1) que les recettes que procurent aux finances anglaises les taxes sur les tabacs, sont presque deux fois plus importantes que les bénéfices tirés par l'Etat français de son monopole, malgré des prix de vente inférieurs à qualité égale.

(1) *Revue Politique et Parlementaire* de 1934.

En effet, le rapport fiscal des ventes de tabacs en Angleterre a été de £ : 67.341.021 en 1933, soit, au cours de la Livre sterling de l'époque, 5.585 millions de francs, alors qu'en France les versements du monopole des tabacs à la Caisse d'amortissement n'ont atteint que 3.200 millions. Dans ces conditions, on voit peu l'intérêt de l'Etat à immobiliser des capitaux dans une exploitation qui ne lui rapporte pas autant qu'une simple taxation.

Dans d'autres cas, on justifie l'exploitation publique par la nécessité d'assurer sans à-coups et dans toutes les conditions, même les plus défavorables, un service rémunéré, mais indispensable. C'est le cas des services des P.T.T. Pour ceux-ci, en effet, il ne saurait être question d'en justifier l'exploitation publique par les recettes procurées à l'Etat, quand on songe que la seule dette obligataire des P.T.T. a atteint près de 10 milliards depuis que ce service est devenu autonome, c'est-à-dire en douze ans. D'ailleurs, si l'on considère que, bien que service public, les P.T.T. n'en ont pas moins eu à subir des grèves de la part de certains de leurs agents, la mainmise de l'Etat devient difficile à justifier par la nécessité d'une continuité dans l'exploitation. En outre, rien n'empêche d'imposer au concessionnaire d'un service public certaines charges et obligations ; elles constituent même une des conditions essentielles de la formation du contrat de concession.

D'un autre côté, le rapporteur du budget de 1922 signalait dans son étude sur la question des monopoles, la différence dans l'exploitation des téléphones entre les résultats obtenus par la Grande-Bretagne, où elle est confiée à une régie, et par les Etats-Unis, où elle est laissée à l'industrie privée. La conclusion de cet examen était entièrement en faveur de ce dernier pays ; d'ailleurs, le rapporteur citait l'expé-rien-

ce tentée par le gouvernement des Etats-Unis pour prendre en main cette administration des téléphones à la fin de la guerre.

« Les résultats de sa gestion furent si peu heureux, disait-il, que l'expérience fut bientôt abandonnée et l'industrie des téléphones rendue à l'exploitation privée ».

Dans d'autres cas encore, on justifie l'exploitation publique par les nécessités de la défense nationale. Dans ce domaine aussi, tout en reconnaissant ce qu'un contrôle efficace et rigoureux peut avoir de nécessaire, on peut dire que l'exploitation directe par l'Etat n'a pas apporté toutes les garanties qu'elle aurait dû donner, puisque l'on a vu les ouvriers des arsenaux se mettre en grève, tout comme ceux de l'industrie privée. D'ailleurs il s'agit, en cette matière, de cas d'espèce, et il y aurait lieu d'examiner chacun de ceux-ci séparément, ce qui sort du cadre de notre étude.

Enfin, d'autres fois on allègue en faveur de la gestion publique, soit des considérations de sécurité financière (de la réalité desquels les dévaluations et surtout certains scandales récents peuvent faire douter), soit la nécessité d'assurer des avantages particuliers à certaines catégories de bénéficiaires. Pourtant, le fait que des mesures encore plus favorables auraient pu être prises, certaines fois, par la gestion privée, sans qu'il en coûtât un sou à l'Etat, peut également faire douter de la véracité de ce dernier argument. C'est ainsi que M. Max Hermant, dans une lettre adressée à la *Revue Politique et Parlementaire*, signalait que la concurrence faite aux Compagnies d'assurance par la Caisse des Dépôts et Consignations, loin d'être avantageuse comme on l'a prétendu, est totalement inutile, puisque le « législateur a dû intervenir pour empêcher non pas la hausse, mais la baisse des primes d'assurances », disait-il.

En regard de la vanité de la plupart des arguments invoqués en faveur de l'exploitation publique industrielle, commerciale ou financière, se place la réalité de l'incapacité de l'Etat.

Son incapacité industrielle, déjà prouvée par les résultats du monopole des tabacs, que nous avons indiqués, est confirmée par l'exploitation des P.T.T.

Une étude minutieuse et très complète sur cette administration, entreprise en 1921 par M. Fayol et à laquelle nous renvoyons (1), le faisait aboutir aux conclusions suivantes :

- 1° L'entreprise des P.T.T. est mal gérée par l'Etat ;
- 2° L'Etat est incapable de bien la gérer ;
- 3° L'entreprise privée est placée dans des conditions bien plus favorables que l'Etat pour la gérer ;
- 4° L'Etat peut améliorer ses procédés d'exploitation, les meilleurs résultats qu'on puisse espérer de sa gestion seront très inférieurs à ceux que donnerait l'industrie privée ;
- 5° L'Etat ne peut pas se désintéresser totalement du fonctionnement des P.T.T. ; il lui appartient de prendre, en toute souveraineté, la responsabilité des hautes directives pour ce service public et d'en contrôler la bonne marche ; mais il lui est loisible d'en conférer l'exploitation proprement dite à une industrie privée qui, tout en poursuivant la réalisation d'un bénéfice et en s'exposant à la ruine, remplirait toutes les charges qui incombent actuellement à l'Etat.

Et M. Fayol donnait les raisons de cette incapacité inévi-

(1) *Revue Politique et Parlementaire*.

table de l'Etat. Elle provient, disait-il, du rôle politique très lourd qu'il a remplir et qui ne lui permet pas de se charger de gestions industrielles, pour lesquelles il n'est pas fait.

Son incapacité dans les P.T.T. provient à la fois du chef et du personnel.

Le chef est incapable en raison directe de son double rôle industriel et politique, dont l'un exige un spécialiste du parlementarisme, et l'autre un administrateur avisé.

D'autre part, son instabilité et son irresponsabilité morale et financière expliquent qu'il ne soit pas à même de remplir son rôle.

La condition du personnel dans une exploitation publique justifie également l'incapacité de l'Etat. En effet, la direction supérieure est instable et très souvent incompétente ; une trop grande influence est donnée aux syndicats ; il existe une interchangeabilité nuisible entre les agents de spécialités différentes ; l'avancement se fait généralement à l'ancienneté ; il y a une intervention abusive et excessive des parlementaires. Enfin, on peut signaler encore l'absence de tout programme à long terme. Pour toutes ces raisons, l'Etat ne peut pas avoir une gestion industrielle satisfaisante, selon M. Fayol.

D'ailleurs, le rapport sur le budget de 1922 ne signalait-il pas aussi à propos du monopole des tabacs, « la manipulation peu économique d'une matière première coûteuse par un personnel ouvrier dans l'avancement duquel la seule ancienneté joue un rôle qui devrait revenir à l'habileté technique et aux aptitudes professionnelles ; enfin le taux anormalement élevé du prix de revient ».

Toujours est-il qu'en fait la gestion industrielle publique n'est pas satisfaisante. En effet les P.T.T., de 1923 à la fin de 1934, étaient arrivées à grand peine à totaliser au comp-

te de profits et pertes un excédent de profits de 12 millions de francs, alors que les avances du Trésor atteignaient 865 millions et que la dette à long terme était de 9.297 millions à cette époque.

Un autre exemple de cette incurie a été fourni par l'exploitation des mines de la Sarre. M. R. Fabre a rapporté les faits suivants : « de 1920 à 1925, pour une valeur en capital évaluée à 375 millions de francs or, et pour une production annuelle moyenne de 12 millions de tonnes, les mines domaniales de la Sarre ont versé au Trésor français 105 millions de francs papier. Malgré la qualité du personnel technique et administratif, elles réussirent ce tour de force d'associer le prix de vente le plus élevé au rendement commercial et financier le plus faible de l'ensemble des houillères françaises » (*Revue Politique et Parlementaire*, 1927).

L'incapacité commerciale de l'Etat est la même. Nous en avons déjà trouvé des preuves suffisantes dans la liquidation des stocks américains. On pourrait en découvrir d'autres dans l'exploitation des Chemins de fer, dont le déficit devient inquiétant, dans les services de vente des monopoles industriels, dont les méthodes laissent la plupart du temps fort à désirer.

L'incapacité de l'Etat dans ses exploitations financières n'est pas moindre. Nous avons signalé le cas de la Caisse des Dépôts et Consignations, lorsqu'elle prétend faire concurrence aux Compagnies d'assurances. La Caisse nationale d'épargne n'a pas moins suscité d'observations. Que dire alors des services des Assurances sociales, contre lesquelles on entend un concert unanime de récriminations continuelles, et dont les dépenses administratives ont atteint le chiffre coquet de 292 millions de francs en 1922.

Enfin, lorsque les comptes d'une exploitation publique

font apparaître un déficit chronique, l'inconvénient peut-être le plus grave qui en résulte, est d'enfler encore la dette publique déjà si considérable ; de plus, si le volume des titres émis pour faire face aux déficits s'accroît sans cesse, la charge annuelle que représente le service des emprunts aggrave la situation à mesure qu'elle augmente. C'est ainsi qu'en 1934, dans le budget des P.T.T., le service des obligations atteignait déjà 680 millions de francs.

L'importance des répercussions de ces exploitations de l'Etat sur les dépenses publiques est telle qu'au Portugal le premier soin de M. Salazar, lorsqu'il prit en mains l'assainissement financier de son pays, fut de mettre fin à la gestion publique de tous les services industriels déficitaires et de les céder par adjudications à des entreprises privées.

L'avantage considérable d'une telle méthode réside dans le fait que, même si l'exploitation demeure déficitaire, la charge n'en retombe plus sur l'Etat, et que seuls ceux qui ont volontairement assumé les risques de l'entreprise en subissent les conséquences.

CHAPITRE X

L'ÉVOLUTION

DES DÉPENSES DES PRINCIPAUX SERVICES

ASSURÉS PAR L'ÉTAT

Après l'analyse de l'évolution globale des diverses catégories de dépenses publiques et de ses principales causes, il paraît intéressant d'étudier brièvement l'évolution particulière des dépenses des divers services de l'Etat, car on constate des différences considérables entre eux.

Pour procéder à cette rapide analyse, nous examinerons les principaux départements ministériels par ordre de volume budgétaire décroissant, ce qui ne peut pas forcément dire par ordre d'importance décroissante; mais au point de vue budgétaire, l'importance des crédits est prépondérante.

I. — LES DÉPENSES DE LA DÉFENSE NATIONALE.

Les crédits consacrés à la Défense Nationale atteignent un chiffre considérable et se sont beaucoup accrus en valeur nominale. De 1.472 millions de francs en 1913, ils ont atteint 10.779 millions en 1933, et ils étaient de 9.910 millions en 1935. D'ailleurs, il faut se méfier dans ce domaine des idées politiques préconçues et il importe, dans une étude financière, de ne faire appel qu'à des considérations budgétaires. Or, lorsque certains partis présentent ces chiffres au

Parlement, tremblent d'indignation devant un « appareil si puissant du militarisme français » et font appel aux passions irraisonnées en donnant une énumération facile d'emplois « plus profitables », à leur avis, de telles sommes d'argent, ils mêlent précisément les deux questions de doctrine politique et de considérations budgétaires et financières, afin d'en tirer des conclusions qui servent peut-être leur thèse, mais faussent la réalité.

Aussi, pour plus de clarté, convient-il d'indiquer rapidement quelle est la question strictement de doctrine politique, afin de l'éliminer.

Il appartient à celle-ci de décider s'il y a lieu ou non d'assurer la défense nationale à l'aide de forces armées et de fixer la nature, l'importance et l'organisation de celles-ci. Pourtant on peut faire remarquer que dès le moment où l'on a décidé de ne pas se contenter de la garantie des traités internationaux, mais d'organiser des forces militaires de défense, il n'est plus entièrement loisible de choisir à quelles conditions on le fera. En effet, celles-ci sont imposées par des réalités géographiques, économiques et historiques sur lesquelles toutes les théories du monde ne peuvent avoir aucune action. Les conditions géographiques qui interviennent en tout premier lieu, telles que l'étendue des frontières, la nature de celles-ci et leurs plus ou moins grandes qualités de défense, sont autant de faits dont il faut tenir compte. Il est évident qu'il faut plus de forces militaires pour défendre 10.000 kilomètres que pour en défendre 2.000, pour garnir une zone frontière vallonnée et boisée que pour défendre une région montagneuse infranchissable ou une vallée très profonde et très encaissée, et qu'il est indispensable d'avoir une marine si le pays a des frontières maritimes et s'il possède des colonies outre-mer,

tandis que c'est inutile dans le cas inverse. Ces considérations devraient suffire à expliquer que la France qui possède des colonies importantes et qui est bordée par quatre mers sur plus de 3.100 kilomètres et dont les frontières terrestres sont longues de 2.100 kilomètres, ait malheureusement besoin d'une autre flotte que la Pologne ou l'Allemagne et d'une autre armée que l'Angleterre ou l'Australie. Les conditions économiques ne sont pas moins importantes et l'on comprend qu'un pays comme les Etats-Unis, qui trouve sur son sol à peu près tous les produits qui lui sont nécessaires, n'éprouve pas la même obligation de garantir en tous temps la liberté de ses communications que l'Angleterre, par exemple, incapable de subvenir par elle seule à ses propres besoins. Quant aux considérations historiques, dont certains esprits voudraient faire abstraction, leur importance est aussi considérable. En effet, il ne peut pas être indifférent à un Etat que les pays voisins aient des forces militaires dix fois plus fortes ou dix fois plus faibles, qu'ils aient déjà envahi plusieurs fois son sol ou que les meilleurs rapports de voisinage aient toujours existé, qu'il y ait ou non des causes de rivalité entre eux, que le trait dominant du caractère national soit la fourberie ou la loyauté, la violence ou la douceur. Bref, il existe dans des conditions données un minimum d'effort indispensable pour la Défense Nationale, au-dessous duquel un Etat s'expose à disparaître. La fixation de ce minimum appartient au domaine des considérations politiques et techniques.

Tout autre est la question financière et budgétaire. Il s'agit de suivre et d'expliquer les variations de crédits et de vérifier l'emploi qui en a été fait. Ainsi, était-ce à tort qu'on s'étonnait et qu'on s'indignait de voir les crédits de la Défense Nationale atteindre près de 11 milliards de

francs en 1933. On omettait de dire qu'en 1913, leur montant était déjà de près d'un milliard et demi de francs, et qu'ainsi les dépenses militaires n'étaient que sept fois plus importantes qu'avant la guerre, alors que les dépenses civiles l'étaient treize fois plus, sans pour cela soulever d'indignation. On omettait également de signaler que l'aéronautique qui en était encore à ses débuts avant la guerre, avait pris depuis lors une importance chaque jour plus considérable (1), et que les dépenses inhérentes aux chars de combat, à la mécanisation et à la motorisation de l'armée n'existaient pas en 1913. Mais, si l'on tient compte de ces faits, on s'aperçoit qu'en réalité les dépenses de la défense nationale sont relativement moins importantes qu'avant la guerre, compte tenu de l'augmentation du coût de la vie. Les crédits militaires qui représentaient 31 % des dépenses budgétaires en 1913, ne représentent plus que 16 1/2 % des dépenses *correspondantes* en 1935.

Les principales étapes de l'évolution des dépenses de la défense nationale ont été les suivantes :

	Dépenses de défense nationale (2) en millions de francs	Coefficient par rapport à 1913	Pourcentage par rapport aux dépenses totales telles qu'elles figuraient dans le budget général de 1913	Diminution (-) ou accroissement (+) réels, compte tenu de l'élévation du coût de la vie
1913	1.481	1	31 %	—
1920 (3).....	3.495	2,35	16 %	— 33 %
1923	4.786	3,25	19 %	— 1 %
1926	5.602	3,80	14 %	— 24 %
1929	10.450	7.09	20 %	+ 26 %
1933	11.437	7,76	19 %	+ 55 %
1935	9.910	6,70	17 %	+ 50 %

(1) Les crédits ont été 297 fois plus considérables en 1933 qu'en 1913 — 2 milliards de francs au lieu de 8 millions 800.000 francs.

(2) Toutes les dépenses y compris l'aéronautique et les dépenses militaires des colonies.

(3) Dépenses du seul budget ordinaire.

Comme on le voit, en 1933, au plus fort de leur augmentation en valeur absolue, les dépenses de la défense nationale s'étaient réellement accrues de 55 % par rapport à 1913. Cette même année, les dépenses civiles avaient réellement augmenté de 250 %. C'est dire que leur augmentation était près de 5 fois plus importante.

Si l'on se rappelle, en outre, ainsi que nous l'avons déjà signalé, l'importance prise par l'aéronautique et par le nouveau matériel de guerre perfectionné et coûteux, on voit qu'un aussi faible accroissement de dépenses peut paraître pleinement justifié. Il l'est d'autant plus que les crédits affectés en France à la Défense Nationale sont nettement inférieurs à ceux que l'Allemagne, l'Italie ou l'Angleterre y consacrent, et que le pourcentage d'accroissement par rapport à 1913 est inférieur à celui de la plupart des autres nations. C'est d'ailleurs ce qu'avaient constaté les services de la Société des Nations en 1922.

Ainsi, contrairement à une opinion courante, nos dépenses de défense nationale sont celles qui ont le moins augmenté et de beaucoup.

II. — LES DÉPENSES DES P.T.T.

Le fait qu'il existe actuellement un budget des P. T. T. ne doit pas nous faire perdre de vue l'accroissement particulièrement important des dépenses de ces services, précédemment à la charge du budget général.

Les variations de crédits ont été les suivantes :

Années	En millions de francs	Années	En millions de francs
1913.....	376	1928.....	3.897
1920.....	1.328	1929.....	3.988
1921.....	1.299	1930.....	4.481
1922.....	1.248	1931.....	4.990
1923.....	1.659	1932.....	5.130 (1)
1924.....		1933.....	4.949
1925.....	2.039	1934.....	4.975
1926.....	2.662	1935.....	4.807
1927.....	2.932		

On voit qu'en 1931, les P.T.T. ont coûté en valeur nominale 13,16 fois plus qu'en 1913 et en valeur absolue 2,63 fois plus. En 1935, ces dépenses ont été, en valeur absolue, 2,86 fois plus élevées qu'avant la guerre.

Il faut également savoir que les P.T.T. ont une dette à long terme, dont le montant atteignait 9.297 millions de francs à la fin de 1934, après avoir subi depuis 1923 une progression par paliers successifs qui ne semble pas devoir s'arrêter dans un proche avenir.

Comme pour la dette publique de l'Etat, il est à craindre que les charges annuelles de la dette des P.T.T. (déjà de 569 millions en 1934, représentant 11 1/2 % du budget des P.T.T.) ne deviennent vite intolérables.

Il faut enfin savoir qu'actuellement les dépenses des P. T. T. représentent à elles seules le dixième du budget général de la France.

L'accroissement considérable (de plus de 30 %) des effectifs du personnel par rapport à 1913, l'augmentation des traitements et salaires, les charges pesantes de la dette constituent les principales causes du triplement en valeur absolue des dépenses de cette nature.

(1) Crédits pour un an correspondant à ceux accordés pour 9 mois.

Si, d'après M. Fayol, une meilleure gestion n'est pas à attendre d'une exploitation publique, l'Etat possède un moyen facile de tarir cette source de déficit, habilement camouflé d'ailleurs en dette obligataire pour travaux de premier établissement : c'est de rendre à l'industrie privée une exploitation qu'il ne paraît pas apte à diriger.

III. — LES DÉPENSES DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE ET DES BEAUX-ARTS.

Sous ce titre sont groupées les dépenses de tous les services qui se trouvaient réunis au Ministère de l'Instruction publique et des Beaux-Arts il y a quelques années, et qui ont été répartis ultérieurement, selon les cas, entre les Ministères de l'Instruction publique ou de l'Education nationale, et de l'Enseignement technique, des Beaux-Arts, de l'Education physique, etc...

Les dépenses de cette nature sont aussi parmi celles dont le volume budgétaire est des plus importants et dont l'augmentation a été des plus considérables.

L'Etat a dépensé pour l'Instruction publique 331 millions de francs en 1913, 1.173 millions en 1920 et 4.148 millions en 1933, soit 12,5 fois plus qu'avant guerre ; en 1935, il dépensait encore 3.766 millions, soit 11,37 fois plus qu'en 1913.

En valeur absolue, les dépenses d'instruction publique étaient 2,45 fois plus élevées en 1933 qu'en 1913, et 2,52 fois plus en 1935.

Il faut signaler également qu'au moment où nous écrivons, les nouvelles lois de prolongation de la scolarité vont à nouveau accroître considérablement ces dépenses par suite

de l'augmentation de personnel enseignant et de la construction de nouveaux locaux qu'elle rendra nécessaires.

Diverses causes ont déterminé une évolution aussi importante des dépenses.

En tout premier lieu interviennent l'extension de la gratuité des classes et le perfectionnement de l'enseignement technique et professionnel. Si au point de vue politique, certaines de ces mesures peuvent prêter à discussion à cause de leurs diverses répercussions, au point de vue financier, une augmentation de dépenses qui a une telle origine est pleinement justifiée, puisqu'elle correspond à un accroissement de services utiles, nul ne peut le nier.

L'augmentation des dépenses d'instruction publique provient encore des agrandissements et des perfectionnements apportés aux locaux existants et des constructions d'écoles nouvelles, rendues nécessaires précisément par la plus longue fréquentation scolaire et par l'extension de l'enseignement technique. Pourtant, il ne faut pas tomber dans l'exagération. S'il est souhaitable d'avoir des locaux suffisamment grands, bien aérés, bien chauffés, bien éclairés, et comportant toutes les installations d'hygiène utiles, d'une part il est ridicule de construire d'énormes écoles là où la population ne le justifie pas, d'autre part il est totalement inutile d'atteindre un luxe et une somptuosité intérieure exagérés. Or, on a cité des cas de locaux pouvant contenir des centaines d'élèves là où il n'y en avait que des dizaines, et on a quelquefois construit des écoles avec des halls gigantesques, des revêtements intérieurs onéreux, des installations électriques particulièrement coûteuses et des raffinements de confort que rien n'imposait, sinon des questions de prestige politique local.

Enfin, une cause beaucoup plus importante encore de

l'augmentation des dépenses d'instruction publique réside dans l'accroissement considérable des dépenses de personnel. En effet, comme nous l'avons vu, le personnel de l'enseignement primaire touche des traitements en moyenne 10 fois plus importants qu'en 1913, alors que l'élévation du coût de la vie par rapport à cette époque n'est représentée que par un indice inférieur à 5.

C'est dire qu'en valeur absolue, le personnel enseignant de l'instruction primaire gagne plus de 2 fois plus qu'avant la guerre. Il y a là une exagération certaine, et un privilège inexplicable par rapport à bien d'autres fonctionnaires. Encore, si à ce prix on recrutait un personnel d'élite, ce serait une compensation, sinon une justification. Mais ces fonctionnaires sont ceux dont le syndicat (illégal d'ailleurs) vote ces motions incendiaires qui aux chauds mois d'été de chaque année mettent en émoi l'opinion publique, et par lesquelles ils prônent ouvertement la désertion du devoir militaire, la grève et la révolution. Il ne faudrait pas croire d'ailleurs que le chiffre global de leurs émoluments compte peu dans le budget. En effet, celui-ci était de plus de 2.200 millions de francs sur un montant total de crédits de 4.150 millions pour l'Instruction publique et les Beaux-Arts dans le budget de 1933, et encore sans compter les 100 millions alloués au personnel d'Alsace-Lorraine. En 1913, il n'était que de 202 millions, soit 11 fois moindre. Si l'on avait ramené seulement au coefficient moyen d'augmentation des fonctionnaires par rapport à 1913, soit 7,28, les traitements des membres de l'enseignement primaire, on aurait pu réaliser de ce seul chef une économie de plus de 600 millions de francs. Il est vrai qu'on n'ose même pas penser quelles motions auraient été votées lors du congrès suivant de leur syndicat !

IV. — LES DÉPENSES DU MINISTÈRE DU TRAVAIL
ET DES SERVICES D'ASSISTANCE,
D'HYGIÈNE ET DE PRÉVOYANCE SOCIALE.

Ici aussi, l'importance du volume global des crédits actuels et de leur accroissement depuis la guerre est particulièrement remarquable, comme les chiffres du tableau ci-dessous en feront foi :

Années	Crédits en millions de francs	Coefficient d'accroissement par rapport à 1913	Coefficient d'accroissement absolu
1913	106,7		
1920	153	44 %	
1921	168	58 %	
1922	160	51 %	
1923 }	157	48 %	
1924 }			
1925	635	500 %	44 %
1926	810	664 %	61 %
1927	887	736 %	50 %
1928	958	803 %	73 %
1929	1.234	1.067 %	108 %
1930	2.009	1.795 %	228 %
1931	2.104	1.884 %	222 %
1932	3.199 (1)	2.917 %	450 %
1933	2.988	2.718 %	455 %
1934	2.846	2.584 %	441 %
1935	2.655	2.404 %	456 %

Plusieurs causes sont à l'origine de transformations d'une telle ampleur. Tout d'abord, comme dans la plupart des administrations, les frais de personnels interviennent pour une bonne part dans cette augmentation des dépenses. Non seulement les effectifs ont considérablement augmenté, sur-

(1) Chiffre correspondant pour un an aux crédits votés pour 9 mois.

tout depuis que la lourde et coûteuse organisation des Assurances Sociales est venue ajouter son nombreux personnel à celui déjà existant, mais encore, ici comme ailleurs, le taux moyen de la rémunération accordée à ce personnel est-il en valeur absolue, souvient bien supérieur à ce qu'il était avant la guerre.

Certaines variations de dépenses paraissent particulièrement remarquables. Ce sont celles qui concernent l'Administration centrale du ou des Ministères dirigeant les anciens services du Travail, puisqu'on a jugé utile de scinder ce ministère en deux, bien que les discriminations faites entre les diverses dépenses prêtent souvent à contestation. (Ainsi peut-on se demander pourquoi les subventions pour la constructions de maisons individuelles à bon marché figurent plutôt à la Santé publique qu'à l'Assistance et à la Prévoyance sociales ; de même pour les allocations aux familles dont les soutiens sont sous les drapeaux.)

Toujours est-il que les dépenses de l'Administration centrale qui n'étaient que de 1.015.000 francs en 1913 ont atteint 14.110.000 francs en 1933; et contrairement à presque toutes les autres dépenses, elles ont continué à augmenter depuis cette époque et elles ont été de 22.245.000 francs en 1936; elles étaient ainsi devenues plus de 22 fois plus considérables qu'en 1913, alors que le coût de la vie n'était que de 4 fois $1/2$ supérieur. C'est dire qu'en valeur absolue, l'Administration centrale du travail et de l'hygiène coûtait environ 5 fois plus qu'avant la guerre. Une telle variation semble véritablement difficile à justifier.

L'augmentation des dépenses de ce département ministériel provient aussi de l'accroissement des frais d'assistance. En effet, ceux-ci qui n'étaient que de 100 millions

en 1913, atteignaient 800 millions environ en 1933 et étaient encore de près de 700 millions en 1936.

Les allocations de chômage, inexistantes en 1913, et dont le montant a été de 501 millions de francs en 1933 et de 715 millions en 1936, ont également leur part de responsabilité dans l'augmentation.

Il faut signaler aussi les subventions considérables accordées pour la construction d'habitations à bon marché, qui ont atteint 150 millions de francs en 1929 et en 1930, et à propos desquelles certains scandales ont révélé des abus notoires et des fraudes.

Enfin, les Assurances sociales constituent une des causes principales de l'accroissement des crédits du ministère du Travail. Des volumes ont été écrits sur cette question. L'accord paraît bien s'être fait sur le principe même de l'assurance. Encore l'expérience de plusieurs dévaluations monétaires peut-elle faire mettre en doute la valeur d'une pension de vieillesse servie dans quelques 30 ans et constitué en monnaie dévaluée. Mais sur les modalités d'exécution les avis diffèrent et les discussions commencent. Les partisans de la mutualité sont aux prises avec ceux de l'assurance par l'Etat ; les partisans de la capitalisation avec ceux de la répartition.

Pour mettre un peu de clarté dans la matière, examinons successivement les thèses adverses sur ces deux questions. Sur celle de la capitalisation ou de la répartition des versements des assurés, selon qu'on se placera au point de vue théorique ou au point de vue pratique, les conclusions différeront. Les mathématiciens établiront que le système de la capitalisation est préférable puisqu'il permet de profiter des intérêts des sommes capitalisées tandis que le système de la répartition ne le permet pas. Mais le premier système,

pour qu'il rapporte, suppose une gestion sage, économe et attentive, un personnel peu nombreux, peu de formalités, des services bien dirigés, bref, une excellente organisation dont l'Etat ne nous a pas encore donné d'exemple, malheureusement. Pratiquement, tous les essais de Caisses basées sur le système de la capitalisation ont échoué jusqu'à présent : on ne voit pas pour quelles raisons il en serait différemment cette fois-ci. Tout donne lieu de penser, au contraire, qu'une nouvelle expérience viendrait confirmer les précédentes et l'on peut juger préférable de ne pas la tenter.

Reste encore à savoir si l'Etat a intérêt à prendre lui-même la charge d'une partie des services d'Assurances sociales, ou s'il ne serait pas préférable d'en laisser totalement le soin aux compagnies d'assurances mutuelles ou non, quitte à les surveiller spécialement et à leur allouer des subventions annuelles si c'était nécessaire.

Quand on sait que les assurances sociales ont coûté jusqu'à 788 millions en 1933 au budget, et coûtaient encore 398 millions en 1931 (1), quand on sait surtout que les seules dépenses administratives impliquées par ces services ont été chiffrées à plus de 290 millions en 1929, il devient difficile de ne pas condamner la gestion publique de ces services. Pour se rendre compte de l'excès des formalités administratives, il faut savoir également que l'Administration préside annuellement à la confection de 50 millions de feuillets trimestriels et de cartes annuelles d'Assurances sociales.

Véritablement, la gestion privée s'effectuerait à de moindres frais !

Enfin, n'est-il pas dangereux pour les Finances que l'Etat

(1) Cette réduction a été obtenue par la diminution de 400 millions de la contribution de l'Etat à la Caisse de garantie.

reçoive en compte des sommes considérables : en effet à la fin de 1933, les cotisations reçues atteignaient un montant global de 11.590 millions de francs, alors que les versements à titre de prestations n'avaient été que de 3.074 millions. Evidemment la disposition de telles sommes constitue un moyen puissant d'intervention sur le marché des rentes et on se demande si ce n'est pas là, dans le fond, la principale raison d'être de cette intervention de l'Etat, mais quelle tentation pour les pouvoirs publics de disposer un jour de l'argent dont ils ont la garde !

V. — LES DÉPENSES DES TRAVAUX PUBLICS.

Nous ne parlerons sous cette rubrique, que des dépenses concernant les Travaux publics proprement dits; celles qui se rapportent à la Marine marchande et aux P.T.T., et qui ont été comprises parmi les crédits du ministère des Travaux publics, sont examinées à part.

Les dépenses des Travaux publics aussi ont augmenté dans des proportions considérables : de 125 millions en 1913, elles ont atteint 874 millions en 1920 (non compris les dépenses extraordinaires correspondant à des travaux qui n'avaient pas pu être effectués pendant la guerre); 1.066 millions en 1923, 1.466 millions en 1926, 1.772 millions en 1929, 2.722 millions en 1933 et 2.927 millions en 1936. C'est dire qu'actuellement, les dépenses des Travaux publics sont 23 fois plus importantes qu'en 1913 et 3 fois 1/2 plus qu'en 1920.

Un tel état de chose tient à plusieurs causes principales.

Tout d'abord, les dépenses résultant des chemins de fer, qui étaient en 1913 de 170 millions de francs environ, ont

atteint 596 millions en 1923 et 1.533 millions en 1936. Or ce qui est grave, c'est que plus des 2/3 de ces dépenses (1.099 millions sur 1.533) sont constitués par le service des emprunts émis pour faire face aux déficits d'exploitation des compagnies de chemins de fer, dont l'Etat a pris la charge. Ici, comme pour les P.T.T., nous constatons l'accroissement continuel des charges résultant des emprunts successivement émis. En effet, alors que celles-ci n'étaient encore que de 359 millions de francs en 1933, elles ont atteint 1.099 millions en 1936, et le déficit ne paraît pas près de s'atténuer, malgré un essai de coordination des moyens de transport. Aussi l'urgence d'une solution définitive augmente chaque année.

Il faut également signaler l'accroissement très important des frais d'entretien, de construction et de réparation des routes. En effet, les dépenses de cette nature qui se chiffraient par 40 millions de francs environ en 1913, en atteignaient 215 en 1923, et 863 en 1936, soit 21 fois 1/2 plus qu'avant-guerre. Il est vrai qu'un effort sérieux d'amélioration de notre système routier a été réalisé et que la circulation est devenue beaucoup plus intense, mais il faut savoir aussi que notre réseau est des meilleurs du monde, et l'on peut se demander si, en période de crise financière, il ne serait pas possible de réduire les frais de ce côté.

Ceci nous conduit à examiner un côté de la question tout différent : c'est le problème de l'incidence des Travaux publics sur le chômage. Jusqu'à présent on a cherché à résorber le chômage à peu près uniquement à l'aide de travaux publics financés par un fonds spécial, dont les ressources proviennent de l'emprunt ; aussi en définitive, le soin de payer ces travaux est-il laissé aux générations future. Mais, si la crise se prolonge et si on n'envisage au-

cune autre mesure pour remédier au chômage, d'ailleurs souvent local, il est à craindre que chaque année de nouveaux travaux soient jugés nécessaires ; comme ils sont loin d'être tous productifs, il y a là un nouveau sujet de crainte pour l'avenir de la dette publique en particulier, et des finances en général. Or, il est certain que les Travaux publics ne concernent surtout que les ouvriers du bâtiment, et que ceux-ci sont loin de représenter la majorité des chômeurs. On peut même faire remarquer qu'une assez nombreuse main d'œuvre étrangère est employée dans cette spécialité où son rendement est supérieur généralement à la main d'œuvre nationale. Si l'on jette au contraire un regard sur les besoins de l'agriculture, on s'aperçoit qu'ils sont loin d'être satisfaits. Dans ce domaine également on a été obligé de faire appel à de nombreux travailleurs étrangers ; mais ce n'est plus du tout pour des considérations techniques, puisque dans l'ensemble, les travaux agricoles demandent beaucoup moins de spécialisation que la construction, mais par suite d'une simple pénurie de personnel. Bien plus, de nombreux anciens travailleurs agricoles, qui étaient devenus des ouvriers d'usines, sont actuellement sans travail et ils auraient toute la compétence requise pour l'agriculture. On peut donc envisager des moyens moins dangereux pour les finances publiques que le système des grands travaux pour remédier au chômage. C'est ainsi que la suppression des allocations en cas de refus d'un travail agricole empêcherait la désertion des campagnes, et favoriserait le retour à la terre de ceux qui l'avaient abandonnée pour les usines, qui n'ont plus actuellement de quoi faire vivre tout le monde.

Enfin, pour en revenir aux dépenses des Travaux publics, il faut rappeler les salaires excessifs touchés par cer-

tains fonctionnaires, notamment par les ingénieurs des Ponts et Chaussées.

En effet, le montant total de leurs traitements, qui n'était que de 3.360.000 francs en 1913, a atteint 19.700.000 francs en 1923 et 39.700.000 en 1936, soit douze fois plus qu'avant la guerre.

VI. — LES DÉPENSES DU MINISTÈRE DES FINANCES.

Ayant étudié à part tout ce qui concerne la dette publique, les dépenses dont nous allons parler sous cette rubrique sont de deux sortes : d'une part, celles des diverses régies fiscales de l'Etat, et d'autre part celles qui se rapportent aux services généraux du ministère des finances. Toutes deux se sont accrues dans de notables proportions.

En effet, les frais de régie qui étaient de 288 millions en 1913 ont atteint 1.069 millions en 1920, 1.620 millions en 1926, et 2.637 millions en 1931 (y compris les frais de la régie des tabacs qui ne figurent plus au budget); ils ont été de 2.583 millions en 1933 et de 2.400 millions environ en 1935, ou 8,3 fois plus considérables qu'avant la guerre. La complication excessive du système des impôts, la multiplication constante des taxes, l'accroissement incessant des services des administrations financières qui s'ignorent généralement entre elles, un appareil de contrôle particulièrement complexe sont les seules explications de cette augmentation de dépenses par définition improductives. Enfin, rappelons les différences inexplicables entre les émoluments des agents des diverses régies, et certains taux de rémunération véritablement excessifs (plus de dix fois ceux de 1913 dans les contributions directes).

La France a d'ailleurs le triste privilège d'être un des pays dans lesquels les frais de perception des impôts sont les plus élevés.

Le rapport sur le budget de 1923 signalait qu'en Angleterre le pourcentage des dépenses de perception, par rapport aux recettes fiscales, avait été de 2,55 % en 1913 et n'était plus que de 1,13 % en 1920, tandis qu'en France, il était de 6,3 % en 1922. Or, il s'est encore accru depuis cette époque.

Les dépenses des services généraux du ministère des finances ont suivi une évolution identique. Elles passent de 50,7 millions en 1913 à 312 millions en 1920 (dépenses extraordinaires comprises), à 770 millions environ en 1926, à 880 millions environ en 1930 ; et elles ont encore été de 665 millions en 1935, soit treize fois plus élevées qu'avant la guerre. La multiplication incessante des services, les créations continuelles d'emplois, les complications sans nombre du contrôle et de la comptabilité publique, sont responsables de cet état de fait. Il y a de nombreuses années d'ailleurs que l'on réclame une réorganisation complète du Ministère des Finances, une refonte générale des divers services et une simplification du contrôle et des méthodes comptables. Mais s'il y a eu quelques améliorations ou quelques retouches de détail, aucune réforme d'ensemble, par contre, n'a jamais été entreprise.

VII. — LES DÉPENSES DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR.

De 142 millions en 1913, les crédits de ce ministère passent à 224 millions en 1923, à 533 millions en 1927, à 999 millions en 1929, à 1.420 millions en 1933, et sont encore de

1.195 millions en 1935, ce qui représente un accroissement très supérieur à celui du coût de la vie.

Deux sortes de dépenses, peu importantes avant la guerre, ont particulièrement augmenté : d'une part celles des polices d'Etat et de la gendarmerie, et d'autre part, les subventions accordées aux départements pour les routes départementales et vicinales, et aux associations syndicales pour l'aménagement des lotissements.

Cette dernière catégorie de dépenses a plus de rapport évidemment avec les Travaux publics qu'avec l'administration intérieure de la France, et elle vient encore accroître les frais de voirie dont nous avons déjà signalé l'importance.

Toujours est-il que les subventions accordées aux départements pour les routes se chiffraient à peine à 10 millions avant la guerre, tandis qu'elles ont été de 20 millions en 1923, et de 133 millions en 1929. Elles ont atteint 210 millions en 1930 et 165 millions en 1933, soit respectivement vingt et une fois et seize fois et demi plus qu'avant la guerre. En 1935, elles n'ont plus été que de 12 millions et demi, ce qui explique en grande partie la diminution des crédits du ministère de l'Intérieur cette année. Il faut signaler aussi un crédit de 60 millions pour les lotissements, qu'on retrouve chaque année entre 1929 et 1935 dans le budget.

L'autre catégorie de dépenses qui a pris actuellement une importance considérable, concerne la police. D'ailleurs, il faut tenir compte des crédits de cette nature inscrits au budget du ministère de la Défense Nationale.

Si l'on totalise toutes les sommes dépensées à cet effet (police d'Etat, sûreté générale, gendarmerie, garde républicaine), on constate une évolution remarquable. Tandis que leur montant n'était que de 72 millions de francs avant

la guerre, il a atteint 285 millions de francs en 1923, 794 millions en 1929, 908 millions en 1930, 1.070 millions en 1933, et 1.206 millions en 1936, soit, cette dernière année, un total près de dix-sept fois plus considérable qu'avant la guerre. Comme le prix de la vie n'était que quatre fois et demi plus élevé, notre police nous coûtait effectivement près de quatre fois plus cher qu'en 1914.

VIII. — LES DÉPENSES DES COLONIES.

L'accroissement est moins considérable dans ce domaine, puisque ces dépenses, qui étaient de 105,5 millions de francs avant la guerre, n'ont atteint au maximum que 798,6 millions en 1933 ; encore comprenaient-elles un crédit de 59 millions de francs destiné au corps d'occupation de Chine, et précédemment porté au budget du ministère de la guerre. C'est dire qu'au maximum les dépenses du ministère des colonies auront été sept fois plus élevées qu'avant la guerre. Pourtant nos possessions coloniales se sont accrues depuis 1914 et les dépenses d'autres départements ministériels sont devenues jusqu'à quinze et vingt fois plus importantes.

Ce fait est d'autant plus remarquable qu'il s'agit là de dépenses éminemment productives ; en effet, la mise en valeur d'un domaine colonial contribue à la prospérité d'un Etat, tandis qu'on peut difficilement en dire autant des dépenses de police ou des frais de perception des impôts.

D'ailleurs, presque tous les crédits de ce ministère sont absorbés par les frais d'occupation militaire (191 millions sur 225 en 1923, 445 sur 515 en 1929, 657 sur 798 en 1936).

Certes nos colonies ont leur propre budget, mais la mise

en valeur de notre domaine d'outre-mer laisse encore beaucoup à désirer et « l'état d'esprit impérial » a du mal à s'implanter dans notre pays.

IX. — LES DÉPENSES DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE (1).

Ici, nous constatons de nouveau un accroissement assez important.

En effet, les dépenses de ce ministère qui n'étaient que de 39 millions de francs en 1913, ont atteint 111 millions en 1923, 365 millions en 1929, 440 millions en 1930, 837 millions en 1933, et 339 millions en 1936.

Il faut tout d'abord trouver l'explication du montant exceptionnellement élevé des dépenses de 1933. Celui-ci provient du fait que deux crédits qu'on ne retrouve pas dans les autres budgets ont été inscrits dans celui de cette année : une subvention de 100 millions accordée à la caisse de solidarité contre les calamités agricoles, et un crédit de 211 millions consacré spécialement au blé, pour permettre d'une part la constitution d'un stock de sûreté, d'autre part l'allocation d'indemnités de résiliation aux producteurs ayant vendu leur blé à l'Etat en application de la loi du 26 janvier 1933. Pour les autres années, l'accroissement général des crédits du ministère de l'agriculture paraît surtout provenir de l'augmentation de certaines catégories de dépenses : celles se rapportant à l'électrification des campagnes (29 millions en 1925 et 150 millions en 1929 et jusqu'en 1932), et celles concernant les travaux hydrauliques et d'ad-

(1) Non compris les frais de régie et d'exploitation du Domaine de l'Etat, qui figurent parmi les crédits de ce ministère, mais n'intéressent pas directement l'Agriculture.

duction d'eau potable (16 millions en 1923, 62 millions en 1929 et 215 millions en 1933).

Il est vrai que ces deux sortes de frais contribuent à l'équipement économique du pays et doivent être productifs, tout au moins lorsque les travaux ont été entrepris à bon escient.

Une autre catégorie de dépenses s'est accrue notablement depuis 1922 ; il s'agit des encouragements donnés à certaines cultures et des compensations douanières accordées à diverses productions.

En effet, alors que ces dépenses n'étaient que de 9 millions en 1930, elles ont atteint 75 millions en 1932, 86 millions en 1933 et 75 millions en 1936.

Ces augmentations ne sont peut-être pas sans rapport avec notre politique commerciale, notamment celle des contingents ; car dans bien des cas une élévation des droits de douane à l'entrée sur les produits que l'on désire protéger donnerait le même résultat, à moindres frais, que les subventions actuelles.

X. — LES DÉPENSES DE LA MARINE MARCHANDE.

Les dépenses de la Marine Marchande, qui se trouvaient réparties avant la guerre entre trois ministères (de la Marine, du Commerce et des Travaux publics) étaient au total de 59 millions de francs environ. En 1923 leur montant était déjà de 236 millions ; elles ont atteint 286 millions en 1929, 394 millions en 1930 ; 527 millions en 1933 et 820 millions en 1936, soit quatorze fois plus qu'avant la guerre. L'augmentation des dépenses de la caisse des invalides de la marine et des subventions accordées à l'armement explique

presqu'entièrement cette évolution. En effet, sur 820 millions de francs de dépenses pour la Marine Marchande en 1936, elles représentent 694 millions.

a) *Caisse des invalides de la Marine.* — Nous retrouvons le phénomène général d'accroissement continu des pensions et retraites.

Les crédits alloués à la Caisse par le budget ont été de 16 millions et demi avant la guerre, de 67 millions en 1923, de 104 millions en 1929, de 193 millions en 1930, de 194 millions et demi en 1933 et de 203 millions en 1936. C'est dire que les pensions et retraites des inscrits maritimes ont coûté plus de douze fois plus cher en 1936 qu'en 1913.

En contre-partie de tels avantages, les grèves des inscrits maritimes, devenues assez fréquentes, et dont les répercussions financières sur notre armement sont certaines, ne devraient pas être tolérées. C'est d'ailleurs ce qu'indiquait M. Haurion dans son traité de droit administratif.

b) *Subventions à la Marine Marchande et garantie d'intérêt accordée aux compagnies de navigation.* — Les dépenses totales de cette nature n'étaient que de 33 millions de francs en 1913. Elles ont atteint 64 millions en 1923, 138 millions en 1929, 156 millions et demi en 1930, 278 millions en 1933 et 400 millions en 1936 (non compris le crédit de 91 millions destiné au service des emprunts contractés pour la construction du paquebot « Normandie »).

Un accroissement aussi considérable et aussi rapide, depuis quelques années, ne laisse pas de causer une certaine inquiétude, surtout quand on en connaît les raisons principales.

La crise économique atteint certes durement les transports maritimes, mais il serait vain de nier que l'application

unilatérale par la France de la loi de huit heures au personnel navigant de la marine marchande, la place dans des conditions d'infériorité notoire, et on est en droit de redoubler d'inquiétude lorsqu'on sait qu'on se propose actuellement d'imposer à notre marine marchande la loi de quarante heures, alors que le personnel de nos principaux concurrents étrangers travaille cinquante-six heures au moins, quand ce n'est pas davantage.

Il faut ajouter à cette cause d'infériorité, déjà grave, celle qui résulte également du statut particulièrement onéreux des inscrits maritimes. Enfin, il faut dire un mot des grèves dont les conséquences sont aussi désastreuses pour notre armement et nos finances, que pour notre prestige à l'étranger.

XI. — LES DÉPENSES DE LA JUSTICE.

Les étapes de l'accroissement des crédits de ce ministère ont été les suivantes : 58 millions de francs en 1914, 164 millions en 1923, 243 millions en 1928, 320 millions en 1930, 411 millions en 1933; et les crédits étaient encore de 375 millions de francs en 1935.

Nous nous contenterons de faire quelques brèves remarques.

En 1926, une réforme administrative avait réduit le nombre des tribunaux de première instance et par conséquent diminué les dépenses de cette nature. Elle permettait également d'utiliser les juges en surnombre et de les répartir entre les tribunaux dont les rôles étaient surchargés, ce qui créait des retards préjudiciables. Mais, malgré l'approbation à peu près unanime de la réforme par la doctrine, presque

tous les tribunaux supprimés ont été successivement rétablis.

Le fait est que les dépenses concernant le personnel des tribunaux de première instance, qui n'étaient encore que de 53 millions de francs en 1929, ont atteint 100 millions en 1933, ce qui représente un accroissement de près de cent pour cent ; celles se rapportant aux autres tribunaux n'ont augmenté que de 50 à 60 % environ, pendant la même période.

Enfin, à un point de vue plus général, on peut même poser le problème de la collégialité des tribunaux et se demander si un juge unique ne suffirait pas pour les tribunaux de première instance, ou si, tout au moins, on ne pourrait pas réduire le nombre des magistrats qui doivent participer aux délibérations des diverses juridictions.

Mais de telles questions dépassent le cadre d'une étude financière, et si les répercussions budgétaires ne sont pas à dédaigner pour juger des avantages ou des inconvénients d'un système judiciaire, elles ne constituent pas des arguments déterminants.

XII. — LES DÉPENSES

DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES.

L'évolution de ces dépenses a été la suivante : de 20 millions de francs en 1913, elles ont atteint 82 millions en 1923, 256 millions en 1929, 279 millions en 1930 et 290 millions en 1933, soit quatorze fois et demi plus qu'avant la guerre.

On peut donner plusieurs explications de cet accroissement. Tout d'abord, des dépenses qui n'existaient pas avant la guerre, figurent depuis lors parmi les crédits de ce minis-

tère : dépenses de la S. D. N. (4 millions en 1923, 10,8 en 1929, 13,9 en 1933), subvention à la Compagnie des Chemins de fer franco-espagnol de Fez à Tanger (crédits oscillants autour de 40 millions), Haut-commissariat de Syrie (10 à 11 millions).

D'autre part, certaines dépenses ont pris après la guerre une ampleur qu'elles n'avaient pas avant.

Tel est le cas de celles qui concernent la propagande française à l'étranger. Après avoir été de 2 millions 400.000 francs en 1913, elles ont atteint 21 millions en 1923, 55 millions en 1930 et plus de 70 millions en 1933. Il faut faire remarquer à cet égard que nous sommes liés par ce qui se fait à l'étranger, si nous ne voulons pas nous trouver dans un état d'infériorité dangereux vis-à-vis d'autres nations. D'ailleurs dans son rapport de 1933 sur le budget des Affaires Etrangères, M. Dariac, pour montrer l'insuffisance de notre propagande, signalait l'importance des fonds dépensés au contraire par d'autres Etats en cette matière : ainsi les frais de propagande de l'Allemagne étaient de 256 millions; ceux de l'Italie de 119 millions, alors que la France ne dépensait que 71 millions et la Grande-Bretagne que 69 millions à cet effet ; mais à propos de ce dernier pays, M. Dariac ajoutait : « Il convient de remarquer que ne sont pas comprises, dans notre estimation globale des dépenses de propagande britanniques, les dépenses nécessitées par l'entretien du fameux « Intelligence Service » et l'emploi d'une cavalerie non moins fameuse ».

Enfin, il faut encore signaler que les frais du personnel de l'administration centrale des Affaires Etrangères ont plus que décuplé entre 1913 (830.000 francs) et 1933 (8 millions 500.000 francs), ce qui se comprend difficilement, et que ceux du personnel des services extérieurs sont devenus

neuf fois plus élevés pendant la même période (de 8 millions à 72 millions), ce qui peut mieux s'expliquer, car les frais de représentation dans les pays à change élevé sont devenus beaucoup plus considérables.

XIII. — LES DÉPENSES DU MINISTÈRE DU COMMERCE.

Ici, l'augmentation des crédits est moins importante ; en voici les étapes successives :

De 15,3 millions de francs en 1913, ils sont passés à 24,7 millions en 1923, 51,4 millions en 1930 et à 96,5 millions en 1933 (mais cette année une prime exceptionnelle à la fabrication du papier à journaux de 34 millions de francs, avait été inscrite aux crédits du ministère).

Il faut seulement remarquer : l'accroissement considérable (malgré l'existence récente d'un ministère des P.T.T.) des frais de l'administration centrale, qui sont passés de 510.000 francs en 1913 à 1,8 millions de francs en 1923, 5,3 millions en 1933 et qui atteignent 8,6 millions en 1936, soit dix-sept fois plus qu'avant la guerre ; la création des postes d'attachés commerciaux dont les dépenses ont coûté 19,4 millions au budget du Commerce en 1929 et 23,2 millions en 1933 ; l'augmentation assez considérable des primes à la filature de la soie, qui passent de 5 millions et demi en 1930 à 12,2 millions en 1933, et qui sont encore de près de 9 millions en 1936 (mais il ne faut pas oublier que ces primes étaient déjà de 4,3 millions en 1913).



Au seuil de cet examen rapide des diverses catégories de dépenses, on peut regretter de constater que ce sont presque

toujours les plus improductives, ou tout au moins les moins productives, qui se sont le plus accrues : charges de la dette publique, frais de perception des impôts, police, pensions, travail ; au contraire, les dépenses les plus productives : colonies, commerce, industrie, etc... sont parmi celles dont l'augmentation a été la plus faible.

Seul l'aménagement hydraulique et électrique des campagnes paraît avoir fait exception à cette règle.

CHAPITRE XI

L'EXEMPLE DE L'ÉTRANGER

Nous avons constaté l'accroissement considérable des dépenses publiques en France, même compte tenu du coût de la vie et de la dévaluation de la monnaie, celui non moins important de la dette publique, et nous avons vu la timidité et la précarité des quelques rares efforts qui ont été tentés pour y mettre un terme.

On a prétendu en France qu'il était matériellement impossible de réduire les dépenses de l'Etat sans provoquer les plus graves perturbations.

A de telles affirmations, l'exemple vécu de deux pays étrangers paraît être la meilleure réponse. En effet, les redressements financiers qui ont été opérés, d'une part en Angleterre dès la fin de la guerre, d'autre part au Portugal depuis 1928, sont dignes d'admiration et il est intéressant de les analyser rapidement.

1° *L'Angleterre.*

La situation financière de l'Angleterre en 1919 était bien plus saine que la nôtre. C'est qu'au cours même de la guerre, nos voisins d'outre-Manche avaient demandé beaucoup plus de ressources à l'impôt et beaucoup moins à l'emprunt que nous-mêmes. Aussi la dette britannique était-elle moins

considérable que celle de la France au lendemain de la cessation des hostilités. Elle n'atteignait en effet que 38,129 millions de dollars-or, tandis que la nôtre était de 46.026 millions de dollars-or, soit d'un cinquième en plus. Mais surtout la dette non consolidée ne représentait que 17 % de la dette publique totale en Angleterre alors qu'elle en représentait 42 % en France.

En outre, en 1919, la Grande-Bretagne a couvert la moitié de ses dépenses de guerre à l'aide d'impôts de guerre pendant que la France n'en couvrait qu'un septième. Et en 1920 nos voisins couvraient 80 % de leur budget à l'aide de recettes normales tandis que nous n'en couvrions que 28 %.

Cette différence dans les méthodes employées devait bientôt faire sentir ses résultats. Tandis que l'Angleterre allait rétablir sa situation financière, s'épargner les inconvénients d'une dévaluation opérée en plein désordre et de n'y recourir que près de quinze ans après la guerre et pour une faible proportion seulement (la livre sterling n'a perdu qu'à peine plus d'un tiers de sa valeur), la France n'allait pas tarder à se trouver acculée à la faillite et obligée de recourir à une amputation des quatre cinquièmes de sa monnaie au milieu de complications financières presque inextricables. De même le montant de la dette publique britannique, qui était de 7.828 millions de Livres sterling en 1920, après être descendu à 7.754 millions de Livres sterling en 1927, n'était encore que de 7.800 millions de Livres en 1934.

Au contraire, au cours de la même période, en France, la dette publique passait de 210 milliards de francs en 1920 à 305 milliards en 1927 et à 338 milliards à la fin de 1935.

En outre, le budget de la Grande-Bretagne qui avait atteint 691 millions de Livres sterling en 1923, a pu être ramené à 676 millions en 1928.

Ces compressions de dépenses de 15 millions de Livres sterling furent réalisées en cinq ans par le cabinet Baldwin, sans que ce fût au détriment des œuvres sociales ou économiques. En effet, malgré les réductions imposées, les pensions augmentèrent de £ 7 millions, et 4 millions de £ furent dépensées en primes à la plantation de cultures de betteraves sucrières.

Par contre, 7.000 emplois furent supprimés et 11.000 postes ne devaient plus recevoir de nouveaux titulaires dans les cinq années suivantes.

Malheureusement pendant trois ans, le budget allait s'accroître à nouveau considérablement et il devait atteindre £ 790 millions en 1930. Mais depuis lors, une politique sévère d'économies et de rétablissement de l'équilibre a permis de ramener finalement les dépenses au chiffre de £ 690 millions en 1933. Ce qui fait que dans l'ensemble, elles n'ont pas augmenté depuis la fin de la guerre.

Le sérieux effort de compression réalisé entre 1931 et 1935 mérite d'ailleurs un examen un peu plus approfondi. Il a succédé à une politique de facilité budgétaire, qui fut celle du cabinet Mac Donald entre 1929 et 1931 ; et il est remarquable de constater que bien qu'il ait coïncidé avec une crise économique grave, il a fort bien réussi, puisque la Grande-Bretagne a retrouvé aujourd'hui presque toute son activité antérieure.

Cette expérience vécue vient ainsi controuper la théorie de ceux qui prétendent qu'en période de crise il ne faut pas diminuer les dépenses publiques, si l'on ne veut pas aggraver la situation économique.

Le remarquable effort anglais de redressement venait d'ailleurs à point. En effet, dès 1929, la Grande-Bretagne avait connu le déficit budgétaire, assez faible, il est vrai,

puisque'il n'atteignait que 14 millions de £ sur un budget de 748 millions ; mais ce déficit s'était aggravé en 1930 où il avait atteint 23 millions de £ et il menaçait d'en atteindre 75 millions l'année suivante. Aussi le chancelier de l'Echiquier Snowden sentit qu'un effort énergique s'imposait et il chargea un comité financier de rédiger un rapport proposant des compressions de dépenses.

Ce sont les conclusions de ce rapport qui furent en grande partie retenues par le chancelier, mais comme la plupart des membres du cabinet Mac Donald les repoussèrent, une crise ministérielle s'en suivit.

A la suite de cet incident, des compressions considérables de dépenses furent réalisées dans tous les départements ministériels, et elles atteignirent un montant de 72 millions de £ ; en outre, des majorations d'impôts et une réduction des sommes consacrées à l'amortissement permirent de rétablir l'équilibre et il resta même un excédent de quelques centaines de milliers de £ au lieu du déficit prévu de 75 millions.

Le crédit public bénéficia du redressement, dès l'été de 1932, et l'amélioration fut telle, rapporte M. Jenny (*Revue Politique et Parlementaire* 1934), que le Chancelier de l'Echiquier put entreprendre et réussir une conversion partielle de la dette de l'Etat d'une ampleur sans précédent.

Après un faible déficit (de 3 millions de £) de l'exercice 1932 qui ne profita que partiellement de l'allègement des charges de la dette, les dépenses fléchirent jusqu'à 690 millions de £ en 1933, tandis que les recettes atteignaient 725 millions, ce qui laissait un excédent considérable de 35 millions qui put être affecté à l'amortissement. Ici encore, on voit la différence de méthodes entre la France et l'Angleterre. Dans ce dernier pays, les excédents de recettes ont

servi à alléger les charges de la dette ; tandis qu'il n'en fut pas de même en France en 1929.

L'amélioration décisive de la situation financière britannique permit de rapporter en 1934 la plupart des mesures fiscales prises en 1931 et une partie des mesures de compressions de dépenses, sans empêcher pour cela l'exercice 1934-1935 de se solder encore par un excédent de recettes de 7 millions et demi de Livres Sterling.

2° *Le Portugal.*

Un autre exemple intéressant de redressement financier est offert par le Portugal.

Le cas de ce pays n'est pas le même que celui de l'Angleterre. En effet, comme on vient de le voir, l'effort financier britannique fut fourni dès le lendemain de la guerre, et s'il fut un moment abandonné, il fut assez rapidement repris.

Au Portugal, au contraire, la situation financière, déjà déplorable au lendemain de la guerre, n'a pas cessé d'empirer jusqu'en 1927. Les déficits budgétaires s'accumulaient d'année en année, les dépenses publiques ne cessaient pas de s'accroître et le volume de la dette augmentait à vue d'œil, surtout celui de la dette flottante. Le Portugal se trouvait ainsi en 1927 dans une situation que l'on pouvait juger désespérée.

En 1928, M. Salazar prit la charge des finances de son pays dans cet état déplorable ; il s'attaqua aussitôt au problème du redressement financier et chercha à supprimer le plus rapidement possible toutes les causes permanentes de déficit.

La méthode qu'il employa à cet effet est remarquable. Un

de ses premiers soins fut de décharger l'Etat de tous les services industriels déficitaires qu'il exploitait. Il les céda par adjudications aux entreprises privées, ce qui allégea aussitôt les finances publiques. Ici encore, l'expérience apporte un démenti aux affirmations de ceux qui prétendent une telle opération impossible ; en effet, elle a été effectuée et elle a réussi au Portugal.

M. Salazar modifia également les méthodes d'évaluation et d'exécution budgétaires. Il disait lui-même, dans son rapport sur les comptes publics de l'année financière 1933-1934 : « J'ai déjà fait remarquer combien il est relativement facile de maintenir l'équilibre des comptes, si l'on observe deux principes fondamentaux dans l'organisation du budget et dans son exécution, à savoir une évaluation prudente des recettes et le refus de toute dépense au delà du quantum fixé, tout au moins si cette dépense ne trouve pas une contre-partie dans des augmentations de recettes ou dans des diminutions d'autres dépenses ».

M. Salazar a pris également d'autres mesures. Il a réussi tout d'abord à accroître les recettes et surtout le rendement des impôts, par une simplification du système fiscal. Il a rétabli l'unité budgétaire et a maintes fois affirmé le principe absolu de la couverture des dépenses normales par des recettes normales, restreignant ainsi la légalité de l'appel à l'emprunt à la couverture des seules dépenses réellement extraordinaires. Il a mis sur pied une procédure très stricte pour les paiements à effectuer sur les exercices périmés. Enfin, il a réservé tous pouvoirs au ministre des finances dans toutes les matières pouvant intéresser l'équilibre budgétaire.

Les résultats qu'il a obtenus ont été fort intéressants, comme on va le voir ; d'autant plus qu'il avait été procédé en

même temps à un rééquipement économique et militaire complet du pays et à une amélioration des conditions sociales (construction et remise en état des routes, constructions de ports, mise en état des voies ferrées, aménagements hydrauliques, régularisation des fleuves, achat et construction d'une marine de guerre moderne, organisation de chantiers et d'arsenaux, construction de lignes télégraphiques et téléphoniques).

Grâce aux mesures prises, la dette publique a diminué en six ans de 440.000 contos, passant de 7.448.000 à 7.009.000 contos ; la dette flottante, qui était de 2.114.000 contos en 1928, n'en atteignait plus que 160.000 en 1934.

Les charges annuelles de la dette, qui étaient de 326.000 contos en 1928, n'étaient plus que de 270.000 contos en 1932-1933 ; elles ont été de 283.000 contos en 1933-1934 par suite de diverses dépenses impliquées par la conversion, qui ont été comprises dans ce chiffre.

Les budgets qui s'étaient soldés par des déficits considérables (425.000 contos en 1926-1927 et 229.000 en 1927-1928), font apparaître à partir de 1928 des excédents de recettes importants (286.000 en 1928-1929, 40.000 en 1929-1930, 152.000 en 1930-1931, 150.000 en 1931-1932, 83.000 en 1932-1933, 130.000 en 1933-1934).

Par rapport à 1926, les dépenses ont été réduites de 250.000 contos en 1928-1929 ; de 80.000 en 1929-1930 ; de 170.000 en 1931-1932 et de 50.000 en 1933-1934. Mais il faut tenir compte également des entreprises considérables de rééquipement économique, nécessaires d'ailleurs, qui ont été réalisées pendant la même période et qui n'ont pas été sans freiner l'effort de compression des dépenses. Il faut également signaler l'accroissement considérable des recettes qui

sont passées de 1.698.000 contos en 1926-1927, à 2.200.000 contos en 1933-1934.

Suppression du déficit budgétaire, amortissement réel de la dette publique et consolidation, conversion des rentes ayant entraîné la réduction des charges annuelles des emprunts, diminution des dépenses publiques, rééquipement complet du pays, augmentation appréciable des recettes, ce sont là des résultats dignes de louanges quand on les compare à ceux qui ont été obtenus en France. Ils ont surtout l'avantage de sembler définitifs.

Ces exemples d'assainissement financier devraient nous servir.

Celui de l'Angleterre prouve que le redressement n'était pas impossible au lendemain même de la guerre et que loin d'avoir nui à l'économie nationale, il lui a profité ; celui du Portugal prouve que même au bord du précipice, et à deux doigts de la banqueroute, un Etat peut rétablir ses finances, sans négliger pour cela son équipement économique et militaire, et sans avoir recours à des expédients immoraux et injustes.

CONCLUSIONS

Il ne suffit pas de constater ce qui a été fait et de le critiquer. On doit souhaiter de voir tirer enfin parti des enseignements de l'histoire et réaliser une réforme durable.

Si tout n'était pas évitable dans l'évolution de nos dépenses publiques, si toutes les augmentations n'ont pas été inutiles, car il serait injuste de nier certains efforts d'équipement économique et de progrès social, dignes d'intérêts, il est en tout cas difficile de ne pas se rendre compte des erreurs et des fautes graves qui ont été commises.

Les abus des réparations et des dommages de guerre, les excès dans les pensions, l'appel exagéré à l'emprunt, la dévaluation en plein désarroi, la permanence des déficits budgétaires, l'exagération de certaines dépenses sociales, l'augmentation continuelle du nombre des fonctionnaires et l'inégalité de leurs conditions, le recours abusif aux budgets extraordinaires, l'absence de réformes administratives nécessaires, sont autant d'erreurs néfastes pour les finances françaises qui ont été commises par les pouvoirs publics. Nous n'entreprendrons pas, car une telle besogne serait parfaitement vaine, d'établir avec soin le prix total que toutes les erreurs, les négligences et les fautes commises depuis la guerre ont coûté à la France. Il suffit de savoir que celui-ci doit dépasser une centaine de milliards de francs.

Encore ne faudrait-il pas oublier les répercussions sociales, morales, économiques et même politiques de notre insouciance financière.

L'exemple de divers pays étrangers prouve que nos mécomptes dans ce domaine n'étaient pas inévitables.

Si l'Angleterre a pu rétablir rapidement ses finances au lendemain même de la guerre, si le Portugal a pu se remettre d'une situation financière des plus obérées, on ne voit pas pour quelles raisons il serait impossible à la France d'en faire autant.

Une explication toutefois peut se présenter à l'esprit. Notre procédure parlementaire actuelle n'est-elle pas la cause de notre incapacité en matière de finances ?

N'est-il pas troublant de constater que la sagesse financière de la Grande-Bretagne va de pair avec la prééminence des pouvoirs financiers du gouvernement sur ceux du Parlement ? N'y a-t-il aucun rapport de causalité à établir entre le fait que, d'une part, le gouvernement britannique a seul l'initiative des dépenses en matière budgétaire, et que, d'autre part, l'exécution et le contrôle de l'exécution du budget sont entièrement centralisés entre les mains d'un haut fonctionnaire inamovible et totalement indépendant, et le fait que les finances britanniques sont plus saines que les nôtres ? N'est-il pas remarquable que la réforme financière du Portugal n'ait pu s'opérer avec succès que grâce à la prééminence totale du ministre des Finances et à son autorité absolue en matière budgétaire ? N'est-il pas symptomatique qu'en France même tous les redressements financiers qui ont eu lieu depuis la guerre, n'aient pu aboutir qu'à l'aide des pleins pouvoirs accordés au gouvernement, véritable abdication du Parlement aux heures graves ? Il y a là, dans notre matière, un parallélisme entre le plus

d'autorité du pouvoir exécutif et l'état plus sain des finances, qui ne laisse pas d'être troublant.

La sagesse financière ne paraît pas être le propre des Assemblées. Cette remarque a été trop souvent faite pour ne pas contenir une part de vérité. Au demeurant, lorsque le rapporteur du budget disait en 1930 : « Les plus-values budgétaires sont d'ailleurs plus nocives que des moins-values, car celles-ci dictent les mesures indispensables de prudence, quand celles-là ne font qu'exciter les appétits », ne faisait-il pas l'aveu de l'incapacité complète des assemblées à faire de bonnes finances ?

Etre amené à prononcer de telles paroles au moment même où la dette publique atteint un montant impressionnant, où les charges annuelles qu'elle impose sont écrasantes et où une conversion prochaine des rentes est possible, n'est-ce pas porter une condamnation terrible contre l'aptitude financière des assemblées ? Car préférer les déficits budgétaires aux plus-values, c'est vouloir ruiner l'Etat.

D'ailleurs, c'est un fait que l'esprit d'économie, si caractéristique pourtant chez le Français, fait totalement défaut au Parlement. C'est ce que faisait déjà remarquer M. Chéron, sous une forme un peu emphatique, dans son rapport de 1912. « Pénétrez, disait-il, dans les maisons les plus modestes de nos petits propriétaires ruraux et vous verrez avec quel esprit admirable de prévoyance et d'économie on met de côté, chaque jour, peu à peu la somme qu'il faudra verser au percepteur. Combien un billet de 100 francs ne représente-t-il pas de labeur et de privations surtout avec la cherté de la vie !

Eh bien ! reconnaissons qu'entre cet effort donné en bas pour la production de l'argent et l'appréciation qu'on a en haut de la valeur de l'argent lui-même, il y a une dis-

cordance choquante. Si nous réfléchissions davantage à ce que représente le produit de l'impôt, nous en serions beaucoup plus ménagers ».

Enfin, faisons remarquer en terminant combien l'histoire de nos finances d'après-guerre apporte, elle aussi, de confirmations aux principes financiers classiques.

L'équilibre des budgets, la stabilité monétaire, la clarté et l'unité des comptes, la régularité et la rapidité du contrôle, la justification de l'emprunt pour les seules dépenses productives ou exceptionnelles, l'amortissement régulier de la dette publique, la non-intrusion de l'Etat dans les domaines qui ne lui sont pas réservés, la stricte limitation des dépenses aux possibilités fiscales du pays, l'ordre nécessaire d'urgence à établir entre les diverses dépenses de l'Etat, sont autant de vérités éternelles dont l'expérience historique prouve que la moindre non-observation entraîne plus ou moins rapidement des conséquences gravement préjudiciables aux intérêts d'un pays. Or, il ne faudrait pas croire que le problème financier soit de ceux qui sont secondaires pour un Etat ; on ne doit pas oublier en effet, cette constatation maintes fois faite, que c'est par leurs finances que presque tous les régimes ont péri.

Vu :

Le Président de la Thèse,
R. PICARD.

Vu :

Le Doyen,
E. ALLIX.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
AVANT-PROPOS.	7
CHAPITRE PREMIER. — L'EVOLUTION GLOBALE DES BUDGETS	19
CHAPITRE II. — LES ANTÉCÉDENTS.....	29
I) <i>La période d'avant-guerre</i>	29
II) <i>La guerre de 1914-1918</i>	32
1° Le financement de la guerre.....	33
2° La liquidation des conséquences de la guerre.	38
CHAPITRE III. — L'APRÈS-GUERRE IMMÉDIAT.....	43
CHAPITRE IV. — APERÇU HISTORIQUE SUR LES DIVERS BUDGETS D'APRÈS-GUERRE.....	56
I) <i>Première période : 1920-1926</i>	59
1° Première phase : 1920-1921.....	59
2° Deuxième phase : 1922-1924.....	68
3° Troisième phase : 1925-1926.....	72
II) <i>Deuxième période : 1927-1932</i>	81
1° Première phase : 1927-1929.....	81
2° Deuxième phase : 1930-1932.....	90
III) <i>Troisième période : 1932-1936</i>	101
IV) <i>Conclusions</i>	117

	Pages
CHAPITRE V. — LA COMPLEXITÉ DES COMPTES, LA DIFFICULTÉ DU CONTRÔLE ET L'ABSENCE DE RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE RÉELLE.....	122
I) <i>Complexité des comptes</i>	123
II) <i>Difficulté du contrôle</i>	180
III) <i>Absence de responsabilité réelle</i>	132
CHAPITRE VI. — L'ÉVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE DEPUIS 1920 ET SA RÉPERCUSSION SUR LES DÉPENSES PUBLIQUES	135
CHAPITRE VII. — L'ÉVOLUTION DES PENSIONS ET RETRAITES ET SA RÉPERCUSSION SUR LES DÉPENSES PUBLIQUES.	147
I) <i>Les pensions de guerre et leur évolution</i>	143
II) <i>Les pensions et retraites normales et leur évolution</i>	157
CHAPITRE VIII. — ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL AUTRES QUE LES PENSIONS ; SES CAUSES ET SES RÉPERCUSSIONS.....	162
I) <i>Accroissement du nombre des fonctionnaires</i> . ..	163
II) <i>Les variations dans le taux de rémunération des agents de l'Etat</i>	166
III) <i>Abus et cumuls</i>	169
CHAPITRE IX. — LES OFFICES ET EXPLOITATIONS INDUSTRIELLES, COMMERCIALES ET FINANCIÈRES DE L'ÉTAT ET LEUR RÔLE DANS L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES.....	173
I) <i>Les offices</i>	173
II) <i>Les exploitations industrielles, commerciales et financières de l'Etat</i>	177
CHAPITRE X. — L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DES PRINCIPAUX SERVICES ASSURÉS PAR L'ÉTAT..	186

TABLE DES MATIÈRES

229

	Pages
I) <i>Les dépenses de la Défense nationale</i>	186
II) <i>Les dépenses des P.T.T.</i>	190
III) <i>Les dépenses de l'Instruction publique et des BeauxArts</i>	192
IV) <i>Les dépenses du Ministère du Travail et des services d'Assistance, d'Hygiène et de Prévoyance sociale</i>	195
V) <i>Les dépenses des Travaux publics</i>	199
VI) <i>Les dépenses du Ministère des Finances</i> ..	202
VII) <i>Les dépenses du Ministère de l'Intérieur</i> ..	203
VIII) <i>Les dépenses des Colonies</i>	205
IX) <i>Les dépenses du Ministère de l'Agriculture</i> ..	206
X) <i>Les dépenses de la Marine marchande</i>	207
XI) <i>Les dépenses de la Justice</i>	209
XII) <i>Les dépenses du Ministère des Affaires étrangères</i>	210
XIII) <i>Les dépenses du Ministère du Commerce</i> ..	212
CHAPITRE XI. — L'EXEMPLE DE L'ÉTRANGER.....	214
1° L'Angleterre.	214
2° Le Portugal.	218
CONCLUSIONS.	222

